Die Kompetenzen des Großen Rates des Kantons Thurgau in den Jahren 1803 bis 1849

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung der Doktorwürde
an der hohen juristischen Fakultät Bern

eingereicht von

Rudolf Trümpler

von Küsnacht (Zürich) und Bischofszell

1931 — Buchdruckerei Gutenberg, Lachen — Verlag

Die Kompetenzen des Großen Rates des Kantons Thurgau

in den Jahren 1803 bis 1849

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde
an der hohen juristischen Fakultät Bern

eingereicht von

Rudolf Trümpler

von Küsnacht (Zürich) und Bischofszell

1931 — Buchdruckerei Gutenberg, Lachen — Verlag

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

QUELLEN UND LITERATUR

A. QUELLEN.

Protokolle des Großen Rates des Kantons Thurgau.
Protokolle über die geheimen Verhandlungen des Großen Rates des Kts. Thurgau.
Protokolle des Kleinen Rates des Kantons Thurgau.
Missiven des Großen Rates.
Beschluß-Protokolle des Großen Rates.
Tagblatt der Beschlüsse, Dekrete und Verordnungen 1803—1814. 10 Bde.
Sammlung der noch in Kraft stehenden Gesetze und Verordnungen 1830.
Offizielle Sammlung der Gesetze und Verordnungen für den Thurgau 1817/32.
Kantonsblatt, enthaltend die seit 1831 erlassenen Gesetze, Dekrete und Verordnungen des eidgenössischen Standes Thurgau, 8 Bde.
Gesetzessammlung für den Kanton Thurgau, 5 Bde. Frauenfeld 1865.
Verhandlungen des Verfassungsrates des Kantons Thurgau, gedruckt Frauenfeld 1831.
Verhandlungen des Verfassungsrates des Kts. Thurgau, gedruckt Frauenfeld 1837.

B. LITERATUR.

Jak. Baumgartner: Erlebnisse auf dem Felde der Politik, Schaffhausen 1844.
Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen 1830—1850.
Alex. Baumgartner: Gallus Jak. Baumgartner, Freiburg im Breisgau, 1892.
J. Blumer: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Basel, 1880.
Bernh. Böhi: Der Finanzhaushalt des Kantons Thurgau in den Jahren 1803—1903. Jur. Diss. Freiburg, 1907.
Th. Bornhauser: Ueber die Verbesserung der Thurgauischen Staatsverfassung, Trogen, 1830.
W. Burckhardt: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Bern, 2. Auflage, 1914.
K. Dändliker: Geschichte der Schweiz. III. Bd. Zürich, 2. Auflage, 1887.
R. Fleiner: Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz (Zürich 1814—1842). Jur. Diss. Zürich, 1917.
J. Häberlin: Geschichte des Kts. Thurgau von 1798—1849. Frauenfeld, 1872.
Der Kt. Thurgau in seiner Gesamtentwicklung vom Jahre 1849—1869, Frauenfeld, 1876.
A. Heusler: Schweiz. Verfassungsgeschichte, Basel, 1920.
Ed. His: Geschichte des neueren schweizer. Staatsrechts, I. Bd., Basel 1920.
W. Kern: Die Kompetenzen des Großen Rates und des Regierungsrates des Kts. Aargau in ihrer geschichtl. Entwicklung. Jur. Diss. Bern, 1915.
Kaiser und Strickler: Geschichte und Texte der Bundesverfassungen. Bern, 1901.
Ul. Lampert: Das schweiz. Bundesstaatsrecht, Zürich, 1918.
P. Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I. Bd., 5. Auflage.
Fr. Łocher: Republikanische Wanderbilder, Zürich, 1901.
Al. Meier: Die Anfänge der politischen Selbständigkeit des Kts. Thurgau in den Jahren 1798—1803. Phil. Diss. Bern, 1911.
J. P. Mörikofer: Beiträge zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte des Thurgau bis 1798. Manuskript.
Die verschiedenen Verfassungsperioden des Kantons Thurgau. Historischer Versuch. Manuskript.
Diakon J. A. Pupikofer: Geschichte des Kts. Thurgau, II. Aufl. Frauenfeld, 1886.
Wilh. Rueß: Zur neueren und neuesten Geschichte des Thurgau, St. Gallen, 1868.
Fr. Suter: Das bischöfliche Kommissariat der Diözese Basel für den Kanton Thurgau. Frauenfeld, 1921.

Thurgauisches Rechtsbuch, 17. Jahrh. Manuskript.
W. Wettstein: Die Regeneration des Kts. Zürich (1830—1839). Zürich, 1906.
J. C. Mörikofer: Landammann Anderwert, Frauenfeld, 1842.

Helvetia. Aarau, 1833. VIII. Bd. Darstellung der Ereignisse im Kanton Thurgau während den Jahren 1830 und 1831.
Thurgauisches Wochenblatt: Jahrgänge 1798, 1801/05.
Thurgauerzeitung: Jahrgänge 1828—1850, 1868/69.
Wächter: Jahrgänge 1831/32.
Appenzellerzeitung: Jahrgänge 1830/31.

ERSTER ABSCHNITT

Geschichtlicher Ueberblick bis 1803.

1460 schwuren alle Thurgauer, Edle und Unedle, VII Ständen der Eidgenossenschaft, «alle die Pflichten, welche Oesterreich bisher vom Schlosse zu Frauenfeld aus gefordert hätte, getreu und wahr zu leisten» [1]). Damit verloren die Oesterreicher materiell die ihnen verbliebenen landesherrlichen Rechte und wenig später erhielt durch Verzicht der Habsburger die Gewalt der Eidgenossen auch formell die rechtliche Grundlage. Aber die Thurgauer blieben Untertanen bis 1798, politisch beschränkt und bevormundet, eidespflichtig einem Landvogt zu Frauenfeld, der von den Orten bestellt wurde und erster und höchster Beamter des Landes war. Daneben zerfiel aber dasselbe noch in drei weitere Hoheitsgruppen: in die geistlichen Gebiete des Bischofs von Konstanz, der Aebte von St. Gallen, sowie mehrerer Klöster; dann in die zahlreicher Gerichtsherren und endlich in die der freiern Städte Arbon, Bischofszell, Dießenhofen und Frauenfeld.

Während es kaum möglich ist, die Herrschaften, ja sogar den Einzelnen in staats- und privatrechtlicher Hinsicht in ein bestimmtes Schema einzugliedern, da ja fast jedem Herd eine individuelle Grundordnung eigen war, so kann man doch von einer gewissen Gleichartigkeit der Regierungssysteme reden. Wie man die Stände in Länder- und Stadtkantone und diese wieder nach ihrer Verfassung in aristokratische und zünftische einteilt, so läßt sich auch für die Untertanenländer ein festes Gerüst feststellen, das in üppiger Mannigfaltigkeit Herren- und Untertanenrechte dicht umranken.

Nicht die Eidgenossen als neue Herren waren deren Schöpfer; denn überall ließen sie die alten Einrichtungen fortdauern, die ihrer Entstehung, wie ihrem Charakter nach oft in die frühmittelalterliche Hofverfassung hinaufreichten. Es wechselte kurz gesagt nur die Person des Souveräns. Nicht einmal von einer Einwirkung der verschiedenen Kantonsverfassungen durch die delegierten Organe auf die Rechtsverhältnisse des thurgauischen Untertanenlandes kann man

[1]) Pupikofer, Geschichte des Thurgau 1828.

reden. Zeigten sich im Laufe der Jahrhunderte doch Aenderungen, ob auf rechtlichem, kulturellem usw. Gebiete, so waren sie dem persönlichen Einwirken des Landvogts, oder was viel stärker war, dem Einfluß anderer Zeit zuzuschreiben. So kann man im Thurgau eine Verschiebung der Kompetenzen in Gerichtssachen zugunsten der Stände, zuungunsten geistlicher Fürsten beobachten; Erweiterung der Rechtssphäre städtischer Gemeinden, Schmälerung alter Volksrechte, Aufkommen unbeliebter Rechtsvorschriften (Steuern, größere Bußen) usw.

Von einer Rechtlosigkeit der Untertanen kann nicht geredet werden. Wie dem Herrn Rechte zustanden, so auch dem gemeinen Mann, der mit größter Zähigkeit an den überlieferten Rechtsbräuchen und staatsrechtlichen Ordnungen festhielt. Jedes Jahr hatte der Vogt nach dem Untertaneneid selbst den Eid abzulegen, «die Rechte und Freiheiten des Volkes zu schützen, ein guter Landvogt und unparteiischer Richter zu sein».

Wenn man daneben das Entstehen eines neuen Staatsrechtes, das auf einheitliche Gestaltung des Verwaltungswesens und gleichmäßige Einrichtung der Regierung tendierte, letzten Endes aber in Absolutie und Bürokratie ausartete, verfolgen kann, hat man auch die Quelle jener schroffsten Gegensätze zwischen Regierenden und Regierten, die in zahlreichen Erhebungen ihren Ausdruck fanden. Daß der Thurgau während all den Jahrhunderten keine ernsthaften Aufstände hatte, ist nicht so sehr einer weisen Mäßigung der Regierung oder des Volkes zuzuschreiben, sondern mehr einem glücklichen Zufall [2]).

Was nun die Organisation der Regierung betrifft, so sei nur kurz das Wichtigste berührt.

Erster Beamter war der Landvogt. Abwechslungsweise wurde er von den Ständen, deren Untertanenland Thurgau war, mit zweijähriger Regierungszeit der Reihenfolge nach delegiert.

Als höchster Administrativbeamter war er Vollstrecker aller Gesetze und Verordnungen der regierenden Orte und erließ die diesbezüglichen Befehle und Mandate [3]); er war der Kastvogt der im Lande gelegenen Klöster, nahm Fremde zu Landleuten an, erteilte Niederlassungs- und Ehehaftenrechte, Lehen usw. Er

[2]) Der Sturm zu Gachnang 1610 z. B. ist nur aus konfessionellen Reibereien entstanden.

[3]) Durch Ulrich Nabholz wurden alle die den Thurgau betreffenden Bestimmungen gesammelt und in einem Auszug dem Gebrauch zugänglich gemacht.

setzte den Betrag der Bußen fest, verhängte Konfiskationen, vergab alle bürgerlichen und militärischen Stellen, soweit dies nicht in den Kompetenzkreis der Grundherren fiel. Alle zwei Jahre nahm er allen, auch den gesetzlichen Fürsten, die Huldigung, resp. den Untertaneneid zuhanden der Orte ab und dokumentierte so die von allen anerkannte Souveränität der Eidgenossen [4]).

Als Vorsitzender des Landvogteiamtes war er auch Justizbeamter und hierin allein ausschlaggebende Person, da Landschreiber, Landammann und Landweibel nur beratende Stimme besaßen; deshalb werden die Urteile stets in seinem Namen ausgefertigt. Das Gericht urteilte über Polizeifälle, war aber auch Appellationsinstanz für Zivilstreitigkeiten. Es hatte alles, «was Erb und Eigen» betraf, zu beurteilen und zwar konnte es auch erste Instanz sein. Unterstand ein Untertan nicht den Gerichten von Konstanz, St. Gallen oder Fischingen, wo besondere Appellationsgerichte bestanden, so hatte er die Wahl, vom niedern Gerichte an das Landvogteiamt oder an das Landgericht zu gelangen.

Das Landgericht besaß die gleichen Befugnisse wie das Landvogteiamt, dagegen war es alleinige Instanz für Malefizfälle, d. h. für Frevel, die «Leib und Leben» berührten [5]). Zuständigkeitskonflikte entschied an letzter Stelle der Landvogt. Während früher die Zusammensetzung durch den Landvogt erfolgte, übertrugen 1712 die Stände das Blutgericht dem Großen Rat der Stadt Frauenfeld unter dem Vorsitz des Landammanns und dem Landvogt stand nur noch das Einberufungs- und Begnadigungsrecht zu.

Ueber all seine Amtshandlungen war der Landvogt verantwortlich dem sog. Syndikat, einer jährlichen Abordnung der regierenden Orte; ihm hatte er Rechnung und Rechenschaft abzulegen. Zugleich wurden eventuell Gesetze erlassen und Appellationsbeschwerden behandelt, doch mußte eine Appellationsbescheinigung der betreffenden Kanzlei vorgewiesen werden.

Ueber die Amtsführung des Syndikats schreibt Mörikofer: «Ueber die Rechtssprechung durch den Syndikat herrschten zuweilen große Klagen. In wichtigen Streitigkeiten reisten die Parteien nicht selten mit ihren Beiständen in die Stände selbst zur Instruk-

[4]) In der Regel erhob der Schultheiß von Rheinau gegen den Eid Einsprache. Doch achtete der Vogt dessen nicht und die Bürgerschaft schwur ihn doch.

[5]) Bis 1499 beanspruchte der Bischof von Konstanz das Landgericht als zu seinen Rechten gehörend, bis nach der Schlacht bei Schwaderloch sich zehn Stände in das Eigentum des Gerichtes teilten.

tion, was natürlich große Ausgaben verursachte; noch mehr aber kostete die oft nicht zu ersättigende Habsucht der Gesandten. Es war, wie man dazumal zu sagen pflegte, ein Kauf um die Mehrheit der Stimmen; wer am meisten zu bieten vermochte, dem fiel der Sieg zu» [6]). Von diesem Vorwurf werden die Gesandten der Städte befreit.

Analog verhielt es sich mit der Landvogtei. Ohne das Urteil zu verallgemeinern, wurde die Stelle als beste Geldquelle benützt und dementsprechend auch die Verwaltung ausgeübt. Ob die Schuld bei den delegierenden Ständen oder in der Unsicherheit der Rechtsordnung oder endlich bei den einzelnen Personen lag, kann hier nicht untersucht werden, von Interesse ist nur die staatsrechtliche Stellung des Vogtes wie des Syndikats.

Letzteres muß als kontrollierende Oberbehörde aufgefaßt werden. Doch hatte es nicht nur rein administrativen Charakter, sondern war, wie wir gesehen, auch richterliche und gesetzgebende Behörde. Es fehlt ihr aber ein Maßstab bestimmter Normen, gemäß welchen eine Prüfung der Handlungen der Organe hatte stattfinden können. Der jährliche Wechsel seiner Mitglieder hinderte eine gewohnheitsmäßige Amtsführung und die Geschichte zeigt, wie die individuelle Verantwortlichkeit und das subjektive Rechtsempfinden aufgefaßt und in Tat umgesetzt wurden. Verantwortlich war es rechtlich niemanden, auch nicht den Regierungen der Stände; es gab nur den Tagsatzungen Bericht und diese erließen hin und wieder Aufrufe zu unparteiischer, uneigennütziger Amtsführung.

Die Exekutive (Landvogtei) war nicht einer kollegialen Behörde anvertraut, sondern alle Macht konzentrierte sich in der Person des Landvogts. Zwar traf es nicht zu, daß er erste und höchste, souveräne Stelle war, über ihm standen ja Syndikat und Stände, praktisch aber konnte er regieren, wie ein selbstherrschender Fürst [7]). Das hatten sogar jene zu verspüren, die eigene selbstherrliche Rechte besaßen, unabhängig von anderer Gewalt, wie Gerichtsherren, Stifte, Freisitze usw. Es bestand größte Unsicherheit in den Rechtszuständen. In gewisser Beziehung besteht das Urteil Mörikofers zu Recht: «Es lebte das thurgauische Volk unter eisernem Drucke; es war nichts frei als der Gedanke; die häufigen Klagen fanden nur selten Gehör und Abhilfe, häufiger den Weg zum Kerker [8])».

[6]) Mörikofer, Beiträge zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte.
[7]) Mörikofer, Beiträge zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte.
[8]) Mörikofer, Die verschiedenen Verfassungsperioden des Kts. Thurgau.

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts begann aber eine neue Zeit heraufzudämmern. Die französische Revolution beleuchtete sie blitzartig und verkündete aller Welt die neuen Ideen. In den Ständen kämpfte man noch dagegen, um schließlich doch zu unterliegen und in den Untertanenländern machte sich eigenes politisches Denken und Handeln fühlbar. Wenn man die kantonale Selbständigkeit des Thurgau eigentlich erst von 1803 an datiert, darf man doch nicht außer acht lassen, daß schon 1798 eine solche existierte. Sie wurde zwar durch das gleiche Land, das die Freiheit gebracht, nach zweimonatigem Bestehen wieder vernichtet.

Am 1. Februar 1798 erklärte sich das Thurgauervolk zu Weinfelden für frei und unabhängig und aus den Landesausschüssen wurde ein «innerer Ausschuß» gewählt zur Besorgung der Landesangelegenheiten. Das Landvogteiamt wurde aufgelöst und an die Stände ein Bittgesuch um Freilassung gesandt. Unter dem Drucke der sich überstürzenden Ereignisse erklärten die Gesandten am 3. März den Thurgau für frei und stellten die Freiheitsurkunde aus. Schon am 4. April aber mußte die «neue Konstitution» angenommen werden, wodurch der Kanton zu einem bloßen Verwaltungsbezirk des helvetischen Zentralstaates mit einem Statthalter als Vorsteher gemacht wurde.

Nicht ohne weiteres ist die Helvetik zu verurteilen. Ihre Verfassung war die erste, die Grundsätze modernen Staatsrechts in das schweizerische Verfassungsleben hineintrug. Von allem sei nur Einigung und Gleichberechtigung aller Schweizer erwähnt, Zentralisierung der schweizerischen Politik und Trennung der Gewalten. Dagegen war der Bruch mit dem Alten zu schroff, Mißachtung jeder nationalen Anschauung und Einrichtung zu offensichtlich, als daß sich die Gesamtheit der dem französischen Direktorialsystem nachgemachten Verfassung hätte anbequemen können. Es fehlte die praktische Abwägung. Die gleichen Mängel zeigten auch die nachfolgenden Verfassungen der Helvetik. Man hatte nicht die Kraft, sich weise mäßigend der neuen Zeit und dem Geiste des Landes anzupassen. Es mußte erst wieder ein Ausländer kommen, der mit kräftiger Hand der Schweiz Ruhe und Ordnung diktierte.

Zwar bemerkte Talleyrand: «Le Premier Consul n'aime pas à se mêler des affaires des autres» [9]), aber durch den gewaltsamen

[9]) In einem Brief, datiert vom 8. Sept. 1803, von Stapfer an Jenner wird dieser Ausspruch Talleyrands erwähnt. Bonaparte, Talleyrand et Stapfer. Zürich, Orell Füßli 1869.

Eingriff in das Verfassungsleben gab er der Entwicklung des schweizerischen Rechts eine ganz andere Richtung. Die Mediationsakte atmete einen ganz andern Geist als die helvetische Verfassung. Der Föderalismus überwucherte alles und der Einheitsgedanke war nur nachläßig gewahrt in den Institutionen des Landmannamtes und der Tagsatzung. Während eine Zentralgewalt, dominierend über den Kantonen, gebildet aus Vertretern der Kantone, der Schweiz das Gepräge der Einheit und Zusammenhängigkeit gegeben hätte, wurde so nur ein lockerer Staatenbund geschaffen.

Je geringer nun die Kompetenzen des Bundes waren, umso größer die der Kantone. Die Kantonalsouveränität hatte ein weites Feld der Betätigung: Rechtswesen, Militär, Handel und Gewerbe, Verkehr, Kirche, Schule usw.

Nach den Verfassungen war wieder eine Dreiteilung der Gewalten vorgesehen, die im Kanton Thurgau durch einen Großen Rat, einen Regierungsrat und das Gericht ausgeübt wurden. Im Folgenden soll nun nicht jedes Institut behandelt werden, sondern nur der Gr.R., die gesetzgebende Behörde.

ZWEITER ABSCHNITT

Die Kompetenzen des GrR nach den Verfassungen von 1803 und 1814.

1. Kapitel

Die Organisation des Großen Rates.

Die Staatsform, die die aufgezwungene Mediationsverfassung von 1803 für den Kanton Thurgau vorschrieb, war die republikanische und zwar die der repräsentativen Demokratie. Nicht das Volk in seiner Gesamtheit übte unmittelbar die Staatsgewalt aus, sondern an seiner Stelle ein kollegiales Organ, hervorgegangen aus Volkswahlen.

Die Kantonsverfassungen von 1803 und 1814 sprachen von einem Großen Rat, der die höchste Gewalt in sich vereinige. Er war also der Souverän und betrachtete sich auch verfassungsrechtlich richtig als solchen, wie es in der Umschreibung seiner Tätigkeit selbst — «der GrR ist die oberste Behörde, in deren Hände die Souveränität gelegt ist» — öfters zum Ausdruck kam. Im Volke war allerdings eine andere Meinung verbreitet, die 1830, als eine andere Verfassung gefordert wurde, zur Herrschaft gelangte; die Meinung nämlich, der GrR sei nicht der Souverän, sondern nur der Repräsentant des Souveräns, des Volkes; er vertrete nur das Volk, das auch weiterhin mittelbar herrsche, denn es sei die letzte Quelle aller öffentlichen Gewalt [1]). Juristisch betrachtet findet diese Ansicht allerdings in den Verfassungen von 1803 und 1814 keine Unterstützung. Denn wäre das Volk damals der Souverän gewesen, so müßte diese Tatsache auch irgendwie rechtlich zum Ausdruck

[1]) Vergl. besonders Bornhausers Schrift, Ueber die Verbesserung der thurgauischen Staatsverfassung, Seite 7, Trogen 1830.

gekommen sein bei der Bildung des staatlichen Willens. Nun aber kommt bei der repräsentativen Staatsform der Wille des Volkes nur bei der Wahl des GrR zur Geltung, es ist also nur dessen Zusammensetzung der Ausdruck des Volkswillens. Der einmal gewählte GrR beschließt nach eigenem Ermessen, ohne an Weisungen des Volkes gebunden zu sein und ohne daß seine Beschlüsse der Nachprüfung durch das Volk unterstellt wären. — Die Bezeichnung «Repräsentant» ist also nicht dahin auszulegen, daß gewissermaßen ein sekundäres Organ geschaffen wird mit Verantwortlichkeit gegenüber dem primären (Volk), sondern als eine verfassungsrechtlich selbständige Regierung des Staates. Der GrR ist nur im politischen Sinn die Vertretung des Volkes, sofern er nämlich tatsächlich den Willen des Volkes zum Ausdruck bringt.

Erst in den 30er Jahren, wo für das Volk gewisse Verfassungsrechte erreicht wurden, erlangte jene volkstümliche Auffassung von Volksvertretung durch den GrR praktische Anerkennung.

Kurz soll noch erwähnt werden, wie der erste GrR des nunmehr selbständigen Kantons 1803 sich konstituierte.

Am 30. März 1803 nahm das Volk die Wahl des GrR vor; am 14. April legte dieser dem Präsidenten der Regierungskommission den Amtseid ab; zugleich hatte letzterer auch noch die Wahl eines Großratspräsidenten und zweier Sekretäre zu leiten. «Nachdem sich solchergestalten der GrR seinen Präsidenten und seine Sekretäre gegeben, erklärte er sich für konstituiert, nach Vorschrift der den Kantonen durch die Mediationsakte [2]) des fränkischen ersten Konsuls gegebenen Verfassung. Hievon soll der Regierungskommission unverweilt Anzeige gegeben werden nach Inhalt der Missive» [3]). Damit war aber gewissermaßen nur eine Interimskonstituierung zustande gekommen, denn erst nachdem der GrR seinen Präsidenten aus der Mitte des KlR gewählt hatte, war er verfassungsmäßig — Art. 18. Der Präsident des GrR wird bei jeder Sitzung unter den Mitgliedern des KlR gewählt —, bestellt. Gerade deswegen wurde wohl der Antrag der Regierungskommission, jetzt schon zur Wahl der Tagsatzungsgesandten zu schreiten, am 16. April verworfen; man wollte die vorschriftsgemäße Organisation der obersten, zur Abgeordnetenwahl allein kompetenten Behörden abwarten [4]).

[2]) Art. 4 und 10 der Uebergangsbestimmungen.
[3]) Missive des Souveränen GrR des Kts. Thurgau, 14. April 1803.
[4]) Leider gewähren uns die Protokolle keinen Einblick in die Verhandlungen des GrR und in die Genesis der Gesetze. Bis 1830 tragen sie ausschließlich den Charakter von Beschlußprotokollen.

Am 25. April erklärte sich der am 15. vom GrR gewählte kleine Rat für konstituiert.

Erstaunlich ist, mit welcher Sicherheit und Freiheit der Uebergang vom Alten zum Neuen gefunden und ohne Anstoß der erste Schritt ins politische Leben des Thurgau getan wurde. Wohl hatte man in Sauter, Morell und Anderwert als Regierungskommissären die fähigsten Köpfe auserlesen, aber «Gesetzgebung ist eine Kunst; sie kann so wenig wie jede andere Kunst der Technik entraten» [5]). Obschon diesen die Fertigkeit langjähriger Uebung fehlte, erledigten sie ihre Aufgabe doch so vortrefflich, daß der GrR ihnen die ungeheuchelte Zufriedenheit und den wärmsten Dank aussprechen konnte [6]).

a) DIE WAHL DES GRR NACH DER VERFASSUNG VON 1803.

Das Verhältnis, das zwischen Volk und GrR bestand, ergibt sich aus der Ordnung des aktiven und passiven Wahlrechts. Diese Ordnung hatte die Verfassung in folgenden Bestimmungen getroffen:

«Um die Bürgersrechte in einer Gemeinds- oder Kreisversammlung» ausüben zu können, mußte man nach Art. 2 der KV 1803

1. seit einem Jahr in dem Kreise oder in der Gemeinde seßhaft sein,
2. zwanzig Jahre alt und verheiratet sein oder verheiratet gewesen sein oder dann 30 Jahre zählen,
3. Eigentümer oder Nutznießer einer Liegenschaft im Werte von 200 Fr. oder «einer auf eine Liegenschaft hypothesierten Schuldverschreibung von 300 Fr. sein»,
4. Wenn man nicht Bürger einer Kantonsgemeinde war, mußte man in die Armenkasse seines Wohnorts jährlich je nach Vermögen eine Summe entrichten [7]).

Das aktive Wahlrecht verlieh das Recht, die Gemeindebehörden und den GrR zu wählen.

Ueber die Wahl des GrR bestimmte Art. 13 der KV: «Die Stellen im GrR werden teils durch unmittelbare Wahl, teils durch die Wahl und das Los erteilt». Die organischen Verordnungen der Regierungskommission schrieben denn auch in Ausführung der Ver-

[5]) Vergl. Handbuch der Politik. Fleischmann, Die materielle Gesetzgebung.
[6]) Beschluß-Protokoll des GrR 16. April 1803.
[7]) Die damalige Bevölkerung wurde auf 73000 Seelen geschätzt. Ohne jene Vermögens- und zivilrechtlichen Einschränkungen wären ungefähr 19000 stimmfähige, über 20 Jahre alte Bürger gewesen. Infolge der erwähnten Ausnahmebestimmungen konnten es kaum 15000 sein, also kaum 75%.

fassung vor, daß jeder der 32 Kreise dreierlei Ernennungen vorzunehmen habe.

1. Er ernannte einen Abgeordneten als direktes Mitglied. Die Erfordernisse für diese Wahl waren ein Alter von 30 Jahren, sowie Zugehörigkeit zum Distrikt, in welchem der Kreis lag [8]).
2. Er wählte drei Abgeordnete «außer dem Umfang seines Kreises», die Eigentümer oder Nutznießer von mehr als 20 000 Fr. waren. Altererfordernis war 20 Jahre.
3. Er ernannte endlich nochmals zwei Abgeordnete aus andern Kreisen, die 50 Jahre alt sein und ein Vermögen von 4 000 Fr. aufweisen mußten.

Die letzten zwei Gruppen bildeten die Kandidatengruppen; aus ihnen wurden ohne Rücksicht auf die Kreise 68 Kantonsräte ausgelost, die dann mit den 32 direkt Gewählten «die hundert Mitglieder des GrR ausmachten».

Durch Art. 13 wurden zwei Kategorien von Großratsmitgliedern geschaffen, deren Rechtsstellung verschieden war. Die Mitglieder der zweiten Ernennung gehörten nämlich lebenslänglich dem GrR an, wenn sie im gleichen Jahre von 15 Kreisen, und solche der dritten Ernennung ebenfalls, wenn sie von 30 Kreisen vorgeschlagen worden waren. Diese Einrichtung wurde 1830 als «großes Gebrechen der Verfassung» hingestellt, indem sich lebenslängliche Stellen nicht mit dem Geiste eines Freistaates vertragen würden und mit der Zeit solche Mitglieder auch das Zutrauen des Volkes verlieren könnten. Man schien jedoch in der Beurteilung dieser Wahlverordnung mehr das Gefühl walten zu lassen statt zu betonen, daß die oberste Behörde nicht aus rechtlich verschieden gestellten Mitgliedern bestehen dürfe. Denn infolge der verschiedenen Wahlart saßen neben auf Lebenszeit gewählten Mitgliedern solche, die der fünfjährigen Erneuerungswahl unterworfen waren [9]).

Jene Kandidaten, die nicht in den GrR gekommen waren, blieben weiterhin Kandidaten und dienten als Ersatzmänner für ausgetretene oder verstorbene Mitglieder. Fiel ein indirektes Mitglied, also 2. oder 3. Ernennung, weg, so wurde die Ersatzwahl durch das Los aus der Kandidatenliste getroffen; Mitglieder erster Ernennung dagegen mußten durch die betreffende Kreisversammlung ergänzt

[8]) Verordnung der Regierungskommission über die Wahlart des GrR vom 21. März 1803, § 16.

[9]) Alle fünf Jahre hatte eine Gesamterneuerung des GrR stattzufinden; Art. 16 KV 1803.

werden. Diese konnte ein bisheriges Mitglied indirekter Ernennung wählen, dessen Stelle dann durch das Los vom GrR aus den Kandidaten wieder besetzt wurde.

Durch diese seltsame Einrichtung des Kandidatenwesens und der Loswahl sollte ein Doppeltes erreicht werden, wie es sich aus Aeußerungen von Zeitgenossen ergibt. Fürs erste sollte kein Bürger Kantonsrat werden, wenn er nicht ein direkt gewähltes Mitglied oder ein Kandidat eines Kreises war, d. h. «aus dem Herzen des Volkes hervorging»; und zweitens wollte man durch die Wahl außerhalb des Kreises bewirken, daß nicht nur Vertreter der Interessen des Kreises selbst, sondern des ganzen Volkes in die gesetzgebende Behörde abgeordnet würden [10]).

Dagegen wurde Art. 3 der Vermittlungsakte, der den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller aufstellte, durch diese verschiedenartigen Einschränkungen, die die Rechte der Wahlberechtigten und der Wähler erfuhren, mehrfach durchbrochen.

b) DIE WAHL DES GRR NACH DER VERFASSUNG VON 1814.

Juristisch unverändert blieb die Lage auch durch die Verfassung von 1814; das Volk konnte nur wählen und der GrR blieb die höchste nur durch die Verfassung gebundene Behörde. Dagegen trat politisch eine grundsätzliche Veränderung ein, die nicht zuletzt in der Entstehung der Verfassung ihren Grund hatte.

Ebensowenig wie die Mediationsakte war auch der Bundesvertrag von 1815 die eigene Schöpfung schweizerischen Geistes. Unter fremdem Einfluß wurde er niedergelegt, jedoch ohne Rücksicht auf örtliche Forderungen. Wenn sich die Minister der Alliierten schon vernehmen ließen, daß sie die Freiheit und Neutralität der Schweiz, «ohne sich in die innern Verhältnisse des Landes einzumischen», anerkennen würden, so bewiesen sie durch ihre «observations sur le projet de la constitution fédérale», sowie durch ihr Eingreifen in die kantonalen Verfassungsarbeiten gerade das Gegenteil. Unbestritten ist, daß ihnen einige Bestimmungen zu verdanken waren, die an alte aristokratische Verfassungspraktiken erinnerten. Zwar erließ der GrR am 22. April 1814 an Korporationen, Gemeinden und Private eine Einladung, auf die Revision Bezug habende

[10]) Vergl. Bornhauser, Ueber die Verbesserung der thurg. Kantonsverfassung, Seite 10.

Wünsche einzugeben. Es liefen auch 22 Petitionen ein, die zum Teil sehr fortschrittliche Ideen enthielten. So verlangte eine Gemeinde «Wahl aller Beamten und Sanktion der Gesetze durch das Volk» [11]). Warth und Buch forderten, daß zum Erlaß neuer und zur Abänderung alter Gesetze die Bewilligung des Volkes eingeholt werde; auch die absolute Handels- und Gewerbefreiheit u. a. m. wurde gefordert.

Allein der Einspruch des österreichischen Ministers von Schrautt gestattete der Verfassungskommission nicht, die Wünsche des Volkes zu berücksichtigen; sie mußte vielmehr die Befugnisse des Volkes noch mehr einschränken [12]).

Zwar gewährt § 3 der Verfassung allen Bürgern des Kantons die gleichen Rechte, im nämlichen Abschnitt aber wurde der Vermögenszensus gegenüber 1803 erheblich erhöht (400 Fr.) und mit der Vorschrift, daß der Thurgauerbürger nur in seiner Bürgergemeinde das Aktivbürgerrecht ausüben dürfe, wurde noch mehr als bisher verhindert, bei den GrR Wahlen mitzuwirken.

Die Wahlen für den GrR hatten nun folgenderweise zu geschehen (§ 14 KV).

1. Jeder der 32 Kreise ernannte durch die Versammlung seiner Aktivbürger und aus der Mitte derselben ein direktes Mitglied. — Ferner wählte jede Kreisversammlung drei Kandidaten, nämlich einen unter den Bürgern des Kreises selbst und zwei außerhalb desselben.
2. Einem besondern Wahlkollegium, das ohne Rücksicht auf die Kreise gebildet wurde, kam die Wahl von 32 Mitgliedern zu. Es konnte sie frei, in oder außer seiner Mitte ernennen; in seiner Mitte jedoch höchstens die Hälfte.

   Das Wahlkollegium bestand:

   a) aus dem KlR,
   b) aus neun Mitgliedern des Obergerichts, von ihm selbst dazu abgeordnet,
   c) aus neun Kantonsräten, die durch das Los aus einem vom GrR gemachten Doppelvorschlag ausgeschieden wurden,
   d) aus den 16 reichsten Güterbesitzern, die an Hand von Steuer- und Katasterregister durch den KlR bezeichnet wurden.

[11]) Schönholzersweilen.

[12]) 1814 wurde die Thurg. Regierung vom eidgenössischen Landammann zur Anwendung der Verfassung in dem Sinne aufgefordert, «daß sie sich mehr den Grundsätzen des Aristokratismus nähern und den Einfluß der Volksmassen verhindern werde». Vergl. Journal, Freienmuth. Thurg. Beiträge zur Vaterländischen Geschichte. 32. Heft.

3. Die fehlenden 36 Mitglieder ernannte der GrR selbst. 24 wurden aus der Zahl der Kandidaten der Kreise ausgeschieden und 12 aus den Kandidaten oder andern wahlfähigen Bürgern «auf den Doppelvorschlag einer vom GrR aus drei Mitgliedern des KlR und sechs Mitgliedern des GrR zusammengesetzten Vorschlagskommission hin».

Endlich forderte das passive Wahlrecht noch, daß der zu Wählende ein Vermögen von 6000 fl. und wenn er als Kandidat ernannt werden sollte, ein solches von 10000 fl. versteuere.

Das Ergebnis dieser Wahlverordnung, in der das System der indirekten Wahl wieder überwog, war eine bedeutende Stärkung der Regierung. Diese hatte nämlich dank ihrer Stellung im Rat und ihrer Mitwirkung im Wahlkollegium tatsächlich einen großen Einfluß auf den Ausgang der Wahlen. Man werfe nur einen Blick auf die Regierungsetats (z. B. 1830), und man wird feststellen, daß die Regierung und die von ihr in Wahl und Besoldung abhängigen Beamten mehr als die Hälfte des GrR ausmachten. Die Folgen dieser Tatsache werden wir später noch kennen lernen.

Um den GrR noch mehr von den Einflüssen des Volkes fernhalten und dem Regimente der Regierung zu unterstellen, wurde 1814 die Amtsdauer von fünf auf acht Jahre verlängert [13]).

Bei der Zusammensetzung der gesetzgebenden Behörde spielte die Konfession insofern eine Rolle, als man sich infolge des anerkannten Grundsatzes der Gleichberechtigung der evangelischen und der katholischen Konfession strenge an das Prinzip der Parität hielt. Allerdings bestanden keine diesbezüglichen Vorschriften, doch können wir aus den Verhandlungen des Verfassungsrates 1831 ersehen, daß 75 Großräte den evangelischen und 25 den katholischen Kantonsteil vertraten. Man schien schon 1803 «auf 800 Seelen einen Repräsentanten» zu rechnen, ebenso berechtigte ein Bruchteil von mindestens 400 Seelen in einem Kreis zu einem weitern Großrat [14]).

c) SITZUNGEN.

Die Verfassungen von 1803 und 1814 bestimmten nur kurz die jährlichen Sitzungsperioden des GrR und zwar hatte sich in der Mediationszeit der GrR am ersten Montag des Mai für die Dauer

[13]) Ueber die Unvereinbarkeit des Großratsmandates mit irgend einem Amt bestanden keine Vorschriften. Jedes GrR Mitglied konnte in jede beliebige Behörde gewählt werden, ohne sein Mandat niederlegen zu müssen.

[14]) Vergl. das Protokoll des Verfassungsrates 1831.

eines Monats in Frauenfeld zu versammeln (Art. 6), während 1814 je zwei 14tägige Sitzungen im Januar und Juli vorgeschrieben wurden. Die Organisation der GrR Sitzungen überließ man der künftigen Gesetzgebung. Die Geschäftsreglemente, die sich der GrR gab, stimmen für die Mediation und Restauration im wesentlichen miteinander überein.

Die Einberufung des GrR hatte immer durch ein Dekret des KlR zu geschehen; eine Zusammenkunft auf großrätliche Initiative hin war unbekannt. Außerordentliche Sitzungen einzuberufen oder die in den Verfassungen vorgesehenen ordentlichen zu verlängern, gehörte ebenfalls zu den Befugnissen des KlR, doch mußte entweder ein diesbezügliches Verlangen des Landammanns der Schweiz oder ein Beschluß des KlR vorliegen, dem ⅔ der Mitglieder zugestimmt hatten.

Die Eröffnung einer Sitzungsperiode erfolgte durch den Regierungspräsidenten [15]), der noch die Wahl eines Großratspräsidenten aus der Anzahl der Regierungsmitglieder zu leiten hatte. Die Aufstellung eines Vizepräsidenten war nicht vorgesehen, sondern in Abwesenheit des Präsidenten «vertritt sein Vorfahrer seine Stelle» (§ 22 des Regl.). Für außerordentliche Sitzungen wurde regelmäßig ohne Neuwahl der Präsident der letzten ordentlichen Sitzung zum Vorsitzenden bestellt. — Stimmenzähler waren zwei GrR Mitglieder, vom GrR gewählt, und als Kanzlei des GrR funktionierte die Kanzlei des KlR.

Ueber die Form der Beratung vgl. unten 2. Kap. A, lit. b, S. 26.

[15]) Die Eröffnung erfolgte bei offenen Türen, während die Konstituierung des GrR und die Behandlung der Geschäfte ohne Ausnahme unter Ausschluß der Oeffentlichkeit erfolgte.

2. Kapitel

Die Kompetenzen des Großen Rates.

Die Kompetenzen des GrR waren durch die Art. 6, 7, 19 und 21 der Verfassung von 1803 umschrieben. Art. 6 bestimmte: 1. Der GrR nimmt erstlich Gesetzesentwürfe, welche ihm von dem KlR vorgeschlagen werden, an, oder er verwirft sie. 2. Er läßt sich von der Vollziehung der Gesetze, Verordnungen und Verfügungen Rechenschaft ablegen. 3. Er empfängt und berichtigt die Finanzrechnungen des KlR. 4. Er bestimmt die Entschädigungen der öffentlichen Beamten. 5. Er gibt seine Zustimmung zu den Veräußerungen der Kantonsgüter. 6. Er beratschlagt über die Begehren außerordentlicher Tagsatzungen, ernennt die Abgeordneten zu den Tagsatzungen und gibt denselben Verhaltungsbefehle. 7. Er gibt seine Stimme im Namen des Kantons.

Art. 7: Ein KlR, der aus neun Mitgliedern des GrR besteht, welche fortfahren, einen Teil desselben auszumachen . . . gibt dem GrR von allen Teilen der Verwaltung Rechenschaft.

Art. 19: Die Mitglieder des KlR werden durch den GrR auf 6 Jahre ernennt und dritteilweise erneuert.

Art. 21: Die Mitglieder des Appellationsgerichtes werden durch den GrR ernannt.

Das Gesetz vom 18. Juni 1803 über die Ausscheidung der Attribute zwischen dem GrR und dem KlR bestimmte noch genauer die Grenze zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt.

Inhaltlich gleich umschrieb auch die Verfassung von 1814 die Kompetenzen des GrR. Nur wurde ihm noch ausdrücklich das Recht der Begnadigung zugeteilt.

Der GrR war also gesetzgebende und vollziehende Stelle im Staate. Die Gesetzgebung war seine erste und wichtigste Aufgabe; daneben betraute ihn die Verfassung in beschränktem Maße auch mit der Vollziehung. Denn er hatte unter anderm die höchsten exekutiven und richterlichen Behörden zu bestellen, sowie zahlreiche Unterorgane; er hatte also unmittelbar mitzuwirken an der Organisation, an der Struktur des Staates.

Eine dritte wichtige Funktion war endlich die Besorgung der «Auswärtigen Angelegenheiten» nach Art. 6, Ziff. 6.

A. Gesetzgebung.

a) AUSSCHEIDUNG DER BEFUGNISSE DES GROSSEN RATES UND DES KLEINEN RATES IN DER GESETZGEBUNG.

«Der GrR nimmt Gesetzesentwürfe, welche ihm vom KlR vorgeschlagen werden, an, oder er verwirft sie» (Art. 6, Ziff. 1). Mit dieser Verfassungsbestimmung war die gesetzgebende Tätigkeit des GrR in bestimmte Schranken gewiesen. Die gesetzgeberischen Vorlagen gelangten stets erst in zweiter Hand an den GrR, nämlich erst dann, wenn sie vom KlR durchberaten und als Vorschlag im GrR eingebracht worden waren. Daraufhin hatte sich der GrR über Annahme oder Verwerfung des Entwurfes in globo schlüssig zu machen; artikelweise Beratung und Abänderungen waren nicht zulässig.

Nun aber bestimmte schon 1803 ein Gesetz [1]) — 1814 wurde diese Bestimmung in die Verfassung aufgenommen — daß der GrR den KlR zur Einreichung neuer Gesetzes- und Dekretsvorschläge einladen könne. Damit erfuhr zwar der oben erwähnte ordentliche Geschäftsgang keine Änderung, ebensowenig wie mit der Bestimmung, daß ein Gesetzesvorschlag, der vom GrR verworfen worden war, abgeändert wieder vor denselben gebracht werden könne [2]); denn immer noch mußte der Vorschlag unmittelbar vom KlR ausgehen. Aber die Kompetenz des GrR erfuhr insofern eine Erweiterung, als auch ihm ein gewisses indirektes Initiativrecht zugestanden wurde. So wurde nämlich schon 1803 der KlR eingeladen, «unverzüglich dem Bedürfnis einer Erbrechtsordnung entgegenzukommen»; 1809 wurde beschlossen, «es möge der KlR auf Einführung eines billigern Steuerfußes angelegentlichst Bedacht nehmen» usw.

Ob der KlR einem solchen großrätlichen Wunsche entsprechen wollte, lag ganz in seinem Ermessen.

Soweit war hinsichtlich der Gesetzgebung die Ausscheidung der Befugnisse zwischen GrR und KlR gesetzlich geregelt.

---

[1]) Gesetz über die Ausscheidung der Attribute zwischen Großen und Kleinen Rat vom 18. Juli 1803, § 3.

[2]) Ebenda, § 2.

Ob diese Vorschriften auch strenge eingehalten wurden, soll weiter unten untersucht werden; vorher ist aber noch ihr Sinn festzustellen insbesonders, was damals unter «Gesetz» und «Gesetzgebung» verstanden wurde. Es wird sich dann auch unterscheiden lassen, ob und inwieweit die Gesetzgebung von der Vollziehung getrennt war.

Weder die Verfassungen von 1803 und 1814, noch irgend welche Gesetze gaben bestimmte Weisungen darüber, was in die Form des Gesetzes gekleidet werden müsse und darum nur von der gesetzgebenden Behörde beschlossen werden könne und was durch bloße Verordnung und Verfügung, d. h. von der vollziehenden Gewalt angeordnet werden könne. Den Verfassungstexten nach zu schließen, gehörte der Erlaß von Verordnungen zu den Befugnissen des KlR; denn nach Art. 6 und 7, resp. § 12 KV von 1814 hatte der GrR über deren Vollziehung Rechenschaft zu fordern; die Verfassung setzte also voraus, daß der KlR Verordnungen erlassen könne, daß also nicht alle generellen Anordnungen (in Form von Gesetzen) vom GrR ausgehen müßten. Eine feste Umschreibung der Begriffe «Gesetz und Verordnung» ihrem Inhalt nach findet sich aber nirgends.

Diese Abgrenzung von Gesetz der gesetzgebenden Gewalt gegenüber den Verordnungen der vollziehenden Gewalt in materieller Hinsicht hätte schließlich noch durch die Praxis erfolgen können. Gerade die Praxis zeigt aber, daß man sich nicht recht klar war über die juristische Bedeutung der besagten Begriffe und deren Umfang und daß sich während der ganzen Periode darüber keine festen Normen bildeten. Nur in jenen Fällen nahm der GrR das Gesetzgebungsrecht ausschließlich für sich in Anspruch, die die Verfassungen ausdrücklich bezeichneten, nämlich für das Steuer- und Besoldungswesen.

Dennoch läßt sich in der Gesetzgebungspraxis der Mediationszeit gegenüber der der Restaurationszeit ein Unterschied konstatieren und zwar in dem Sinn, daß die Gesetzgebung mit der Zeit nicht als das ausschließliche Recht des GrR angesehen wurde, sondern im Gegenteil, daß auch der KlR, indem er Rechtssätze im Verordnungswege aufstellte, allmählich als gesetzgebende Behörde auftrat.

Oefters erledigte der KlR in der Zeit von 1803—1814 durch Verordnungen ohne besondere Ermächtigung durch den GrR, Gegen-

stände, die ohne Zweifel vor den GrR gehört hätten [3]). Doch treffen wir hie und da auch Ermächtigungen des GrR an den KlR zum selbständigen Erlaß gesetzgeberischer Vorschriften, ein Beweis dafür, daß das Gesetzgebungsrecht des GrR in formeller wie in materieller Hinsicht einigermaßen abgegrenzt war und gundsätzlich vom GrR für sich beansprucht wurde.

1803 beschloß der GrR: «Es solle dem KlR überlassen und übertragen sein, alle möglichen Vorkehrungen gegen Bestechungen und Geschenkannahme zu treffen» [4]). Im gleichen Jahre wurde die Regierung ermächtigt, im helvetischen Kriminalkodex die notwendigsten Abänderungen zu verfügen und sie in Kraft treten zu lassen [5]). 1805 erhielt der KlR die Vollmacht zum Bezug nicht weiter bestimmter Kriegssteuern. — Das sind Fälle, in denen der GrR die Ausübung seines Gesetzgebungsrechtes dem KlR übertrug und zwar nicht etwa zur Ergänzung von Gesetzen des GrR oder zur Festsetzung von Vollziehungsvorschriften. Es waren dies aber Ausnahmen und sie wurden auch damals als solche angesehen; denn hie und da verlangte der GrR, daß ihm die Verordnung des KlR nachträglich zur Genehmigung (Bestätigung) vorgelegt werde, z. B. bei Aenderung des Kriminalkodexes, oder er beschränkte die Ermächtigung des KlR auf eine bestimmte, kurze Zeit. So wurde die Erhebung einer Kriegssteuer durch den KlR nur für zwei Monate gestattet; nachher möchte dieser bei dem GrR neue Vollmacht begehren [6]).

Uebrigens wurde das Gesetzgebungsrecht des GrR selten an den KlR übertragen. Dafür konnte der KlR in Fällen, «wo die Dringlichkeit der Sache keinen Aufschub gestattet, in Ermangelung schon vorhandener Gesetze Beschlüsse nehmen, welche die erstern ersetzen. Jedesmal sind aber solche Beschlüsse der Sanktion der zunächstfolgenden Versammlung des GrR unterworfen» [7]). Am 15. Mai 1804 setzte er den Grenzzolltarif herab und ließ diese Anordnung folgenden Jahres sanktionieren (8. Mai 1805). In Ermangelung einer Jagdordnung wurde alljährlich durch Dekret des KlR die Jagd geregelt und zwar ohne daß hier eine nachträgliche großrätliche Sanktion möglich gewesen wäre. In andern Fällen dagegen hat der

[3]) z. B. Die Erneuerung der Schatzung der Unterpfande bei Schuldverschreibungen 2. Nov. 1812. Verordnungen über den Münzumlauf, 22. Sept. 1804 und 3. Okt. 1807. Abänderung des Grundzinses, 30. Juni 1804 usw.
[4]) 15 April 1803.
[5]) 25 Nov. 1803.
[6]) 17 Nov. 1805
[7]) Gesetz über die Ausscheidung der Attribute.

KlR auch von sich aus Rechtsverordnungen, hauptsächlich über das Polizeiwesen und den Straßenbau [8]), erlassen, ohne sie später dem GrR zur Genehmigung zu unterbreiten.

Während der Restaurationszeit kann eine Delegation des Gesetzgebungsrechtes nicht mehr beobachtet werden, dagegen mehren sich die Fälle, in denen der KlR selbständig auftrat, und oft Materien ordnete resp. abänderte, die auch schon vom GrR behandelt worden waren. Man schien sich nicht mehr über den Weg der Gesetzgebung klar zu sein (Gesetz im formellen Sinn), der doch schließlich nur von der gesetzgebenden Behörde beschritten werden kann. 1808 erließ der GrR ein «Gesetz über die Handhabung der niedern Polizei». Damit schien die Sache durch ihn behandelt werden zu wollen. Nun aber revidierte und ergänzte der KlR wiederholt (1809, 1818) dieses Gesetz, ohne dazu beauftragt worden zu sein oder ohne nachträglich eine Sanktion vom GrR zu verlangen.

1816 erließ der GrR ein «Gesetz über die Organisation der untern Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden und der Gerichtshöfe»; die «Kompetenzen der Kreis- und Amtsrichter für die Untersuchung der Kriminalvergehen» dagegen umschrieb ohne Ermächtigung 1816 der KlR, während 1817 wieder ein Dekret des GrR die Kompetenzen der Amtsgerichte näher bezeichnete. In der Verfassung aber hieß es ausdrücklich, «die Einrichtung des Amtsgerichtes ordnet das Gesetz an, welches auch seine Kompetenz bestimmt» [9]). Gleich lautete § 25 KV von 1814 für die Organisation und Befugnisse der Gemeindebehörden. Doch bestimmte 1818 der KlR, in welchen Fällen die Gemeindeammänner das Landjägerkorps in Anspruch nehmen konnten.

1815 wurde die Kinderarbeit in den Fabriken vom KlR geregelt.

Während 1805 der vom KlR aufgestellte Grenzzolltarif vom GrR sanktioniert wurde (8. Mai 1805), geschah dies 1828, als der Tarif vom KlR der Zeit angepaßt wurde, nicht mehr (30. Mai 1828).

Aus diesen Beispielen ergibt sich, daß offenbar damals der Begriff des (materiellen) Gesetzes im heutigen scharfen Sinn eines Rechtssatzes nicht bekannt war; nicht alle rechtssatzmäßigen Anordnungen mußten vom GrR ausgehen, auch der KlR konnte von sich aus Rechtsnormen aufstellen.

---

[8]) Polizeiverordnungen in betr. der fremden Deserteurs, 10. Okt. 1809, in betr. der Hunde, 27. Febr. 1807; 5. Nov. 1811. Verordnungen über den Straßenbau, 28. Juli 1807 und über den Unterhalt der Straßen 13. April 1813 usw.

[9]) KV 1814, § 27 über die Kompetenzen des Amtsgerichts.

Wie sehr sich schon in frühen Jahren die Kompetenz des KlR in der Anwendung erweiterte, veranschaulicht das Gesetz über «die Einführung des Wasserzolls am Rhein und Untersee» vom 1. Januar 1813. Gemäß Art. 5 der Mediationsakte mußten die Tarife der Grenzzölle der Tagsatzung zur Genehmigung vorgelegt werden; das scheint aber ab Seite Thurgaus nicht geschehen zu sein; denn bei Anlaß der Verfassungsrevision 1830 wurde der Mangel der eidgenössischen Garantie festgestellt; der KlR hatte sich damit begnügt, die Genehmigung zu v e r m u t e n, da andere Kantone auch solche Zölle, allerdings unter anderem Namen hätten [10]).

In terminologischer Beziehung sei bemerkt, daß die Benennung der Erlasse des GrR nicht wie in andern Kantonen [11]) geregelt war. Daß man zwischen «Gesetzen und Dekreten» des GrR unterschieden hätte, ist nicht ersichtlich. «Dekret» scheint aber der allgemeinere Begriff gewesen zu sein, denn auch der KlR nennt seine Erlasse meistens Dekret, nie aber Gesetz; endlich «beschließen» und «verordnen» beide Räte.

Es erübrigt nun noch, die Gründe kennen zu lernen, die in der Praxis zu einer solchen Auslegung der Verfassungs- und Gesetzesvorschriften über die Gesetzgebung führten.

Charakteristisch ist, wie schon erwähnt, die vermehrte und erweiterte gesetzgebende Tätigkeit der vollziehenden Behörde im zweiten und dritten Dezennium des Jahrhunderts, während in der Mediationszeit die gesetzgebende Behörde sich das Monopol der Rechtsetzung noch besser wahrt. Diese Verschiebung erklärt sich durch politische Ereignisse im In- und Auslande.

Wenn auch die revolutionsrechtlichen Ideen mit der Helvetik größtenteils verschwanden, so erinnerte doch der Aufbau der Behörden und die grundsätzlich beibehaltene Trennung der Gewalten noch an die Revolutionszeit. Dieser Umstand beeinflußte auch die Tätigkeit der Behörden. Jeder Gewalt war ihr Gebiet zugewiesen und die Grenzen wurden einigermaßen auch eingehalten. Da aber dieser Zustand nicht auf klaren staatsrechtlichen Begriffen oder auf einer festen Ueberlieferung beruhte, vielmehr «die unausgesprochene Folge des Revolutionsrechtes», war, so ist es leicht begreiflich, daß für eine folgerichtige Weiterbildung und klare Abgrenzung der Befugnisse des GrR die Grundlage fehlte. Deswegen kamen in der

[10]) Vergl. die Verhandlungen anläßlich der Verfassungsrevision 1830 über § 13, betr. die Zölle.

[11]) z. B. Waadt, Gesetz vom 25. Mai 1813.

Gesetzgebung auch Fälle vor, die heute als Kompetenzüberschreitungen durch den KlR angesehen würden, die aber damals infolge der Unsicherheit der staatsrechtlichen Begriffe nicht als widerrechtliches Handeln der vollziehenden Behörde aufgefaßt wurden.

In der Restaurationszeit wurde das Prinzip der Trennung der Gewalten immer mehr aufgegeben und man suchte der Regierung ein entscheidendes Uebergewicht zuzuweisen. Teilweise wurde dies erreicht und die Folge in rechtlicher Beziehung war, daß sich die Eingriffe des KlR in die Rechtssphäre des GrR mehrten.

Die obigen Beispiele zeigen, daß sich die Regierung öfters in direkten Widerspruch zur Verfassung und Gesetz setzte. Aber auch hier müssen wir immer wieder die damalige Rechtsanschauung berücksichtigen und sagen, daß das Verfahren des KlR nicht als Rechtsverletzung aufgefaßt wurde; denn nie hat der GrR Beschwerde erhoben oder versucht, seine Kompetenzen klarer zu umschreiben; er hat sich einfach der politischen Entwicklung der Zeit gefügt.

b) ART UND WEISE DER AUSÜBUNG DES GESETZGEBUNGSRECHTES DURCH DEN GROSSEN RAT.

Das Werden eines Gesetzes regelten die Art. 6 und 7 KV 1803, ferner das Gesetz vom 18. Juni 1803 über die Ausscheidung der Attribute zwischen GrR und KlR und endlich die Geschäftsreglemente der beiden Räte.

Die Initiative (Vorschlagsrecht) für Erlasse der gesetzgebenden Behörde konnte nur vom KlR ausgehen. Das Geschäftsreglement des GrR, §§ 31, 32 bestimmte, daß die Vorschläge des KlR in Form eines Gesetzes oder Dekretes vorgetragen und «die Gründe dafür dem GrR schriftlich» eingereicht werden sollen. Dem GrR stand es nicht zu, die Erheblichkeit des kleinrätlichen Vorschlages zu prüfen und eventuell über denselben zur Tagesordnung überzugehen [12]), sondern er hatte nach erfolgter Beratung nur einen materiellen Beschluß zu fassen, d. h. er mußte die Vorlage annehmen oder verwerfen. Mit dem Einbringen eines Gesetzesvorschlages durch den KlR war also ohne weiteres auch das Eintreten beschlossen.

Neben dem KlR hatte auch, wie früher erwähnt, der GrR ein Vorschlagsrecht, allerdings nur insoweit, als er den KlR zur Ein-

[12]) Eine diesbezügliche Vorschrift läßt sich allerdings nirgends finden, doch weisen die Protokolle auf eine solche Praxis hin. Vergl. Art. 6 der Verf. und Bornhauser, Ueber die Verbesserung der thurg. Staatsverfassung, Seite 20.

reichung neuer Dekrets- und Gesetzesvorschläge einladen konnte. Die Anregungen des GrR aber, die auf diesem Wege erfolgten, waren kaum von großer Bedeutung. Fürs erste waren sie sehr selten und gaben dann wahrscheinlich kaum die wichtigsten Punkte an, die für die Ausarbeitung durch den KlR maßgebend sein konnten; fürs zweite — und was das wichtigste war — sie verpflichteten den KlR auf keine Weise. Die Einladungen an den KlR, die der GrR dennoch erließ, bezogen sich meistens auf Steuern und Abgaben.

So wurde am 5. Mai 1807 der KlR eingeladen, «eine vorteilhaftere als die bis anhin üblich gewesene Weise des Bezuges der Getränksteuer zu suchen und die Auffindung eines möglichst richtigen Fußes für die Repartition der direkten Abgaben zum Gegenstand angemessener Beratung machen».

Am 5. Mai 1809 drückte der GrR den Wunsch aus, «daß der KlR auf Einführung eines billigern Steuerfußes angelegentlichst Bedacht nehmen soll» [13]).

Die Form der Beratung war folgenderweise bestimmt: «Der GrR kann entweder sofort in Beratung eintreten oder die Schriften auf den Kanzleitisch legen lassen oder das Geschäft Kommissionen zur Untersuchung überweisen» [14]).

Der Ausdruck, der GrR könne die Schriften auf den Kanzleitisch legen lassen, galt nur der Einsicht durch die Mitglieder des GrR und einer spätern Beschleunigung der Beratung.

Selten wurde die Vorlage am gleichen Tage, an dem sie eingegeben worden war, beraten und erledigt [15]). Man setzte gewöhnlich eine Kommission ein, der nur die Feststellung des Textes oblag, ohne ihr ein Amendierungsrecht einzuräumen. Denn ein solches Recht hätte schon der Verfassungsvorschrift widersprochen, die nur den KlR für kompetent erklärte, Gesetzesvorlagen zu entwerfen und sie dem GrR einzureichen. Die Aufgabe der Kommission bestand also nur darin, nach Sichtung der Vorlage dieselbe unverändert dem Plenum des GrR zur Annahme oder zur Verwerfung zu empfehlen.

---

[13]) Aus dem Protokoll ist nicht ersichtlich, ob der GrR bestimmte Punkte festsetzte, an Hand deren die Lösung der Steuerfrage vom KlR hätte erfolgen können.

[14]) § 24 des GrR Reglementes.

[15]) Sofortige Erledigung fanden die Dekretsvorschläge über Erteilung der Vollmacht zum Bezug monatlicher Kriegssteuern, 17. Sept. 1805; über Einführung eines Fischereiregals, Dez. 1808; über die Bestätigung des Zolltarifs, 6. Mai 1805 u. a. m.

Die Anzahl der auf beliebige Art und Weise, gewöhnlich durch offenes Handmehr, gewählten Mitglieder solcher Beratungskommissionen variierte zwischen 5 und 13 [16]). Ein Reglement über Bestellung und Geschäftsführung der Kommissionen bestand nicht [17]), doch hatte die Zusammensetzung derselben mit der Zeit trotzdem in etwelcher Hinsicht eine Regelung erfahren. 1804 wurde der KlR eingeladen, «bei Niedersetzung von Kommissionen diejenigen seiner Mitglieder, die den überwiesenen Gegenstand früher, von dem KlR beauftragt, ebenfalls kommissionaliter behandelt hatten, jedesmal ohne weitern Anzug diesen Kommissionen beizugeben» [18]). Ferner ermächtigte man das Großratspräsidium, «sich absentierende Mitglieder ohne weiteres mit denjenigen Mitgliedern zu ergänzen, die der Stimmenzahl bei Niedersetzung der Kommission den Letztgewählten am nächsten kamen» [19]).

Redaktionell schienen die Kommissionen nicht tätig gewesen zu sein [20]), sondern sie beschränkten sich auf die Kritik des Textes der Vorlage. Das Gutachten mußte dem GrR schriftlich eingegeben werden (§ 26), die Aenderungen hatte aber die Regierung vorzunehmen.

Ueber die bei Beratung der Gesetzesvorschläge zu befolgenden Formen sprach sich das Reglement nicht aus. Ob die Beratung auf jeweiligen Beschluß artikelweise erfolgte oder ob die Vorlage abschnittweise oder in ihrer Gesamtheit behandelt wurde, läßt sich nicht feststellen [21]). Nur soviel ist sicher, daß Teilabstimmungen nicht bekannt waren, sondern nur eine Schlußabstimmung über das Ganze erfolgte.

Die Abstimmung fand entweder durch Aufstehen und Sitzenbleiben oder auf Verlangen durch Namensaufruf statt [22]).

Beschlüsse, die ohne weiteres die Vorlage verwarfen, wurden selten gefaßt [23]), in der Regel fand § 2 des Gesetzes über die Aus-

---

[16]) § 25 des Geschäftsregl. des GrR.

[17]) Ein Antrag vom 10. Jan. 1821, an den KlR die Einladung zu richten, ein Regulativ über Art und Weise der Bestellung von Kommissionen auszuarbeiten, blieb unerledigt.

[18]) 7. Mai 1804 und 1805.

[19]) 8. Mai 1804.

[20]) Darauf weist schon der Ausdruck des § 24 des Geschäftsreglementes: «das Geschäft Kommissionen zur Untersuchung überweisen».

[21]) Vergl. die Motion Ammann, Seite 30.

[22]) §§ 29, 30 des Geschäftsreglementes.

[23]) Am 16. Mai 1804 wurde ein Dekretsvorschlag über Revision des Zivilprozeßganges nach zweimaliger Kommissionsprüfung verworfen.

scheidung der Attribute Anwendung, der die Abänderung der Gesetzesvorschläge durch den KlR vorsah.

Hatte der Entwurf in der Abstimmung die Genehmigung des GrR gefunden, so wurde er dadurch zum Gesetze erhoben, daß die Befolgung seiner Vorschriften angeordnet und befohlen wurde. Die Sanktionsformel lautete gewöhnlich: «Wir Präsident, Klein und Große Räte des Kantons Thurgau beschließen . . . Der KlR hat für die Vollziehung dieses Dekretes zu sorgen». Durch einen vom Präsidenten des GrR und dessen Sekretären «unterschriebenen Extrakt» erhielt der KlR von der Sanktion seiner Vorlage Kenntnis. Die Ausfertigung der Erlasse zuhanden des Archives erfolgte durch den Beschluß des KlR, «daß gegenwärtiges Dekret mit dem Standessiegel verwahrt» werden müsse.

Daran schloß sich die Verkündigung des Gesetzes durch den KlR. «Der KlR des Kts. Thurgau beschließt, daß gegenwärtiges Dekret mit dem Standessiegel verwahrt dem Tagblatt der Gesetze und Beschlüsse beigerückt und in Vollziehung gesetzt werden soll».

Die Verkündigung im Tagblatt brachte das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluß und machte das Gesetz für jeden, den es anging, verbindlich. Diese Verbindlichkeit betonte ausdrücklich Ziff. 5 des Beschlusses wegen Herausgabe eines Tagblattes vom 5. Juli 1803, worin angeordnet wird, daß sich niemand über die im Tagblatt enthaltenen Sachen mit Unwissenheit entschuldigen dürfe. — Sollte zum Zwecke größerer Publizität der großrätliche Beschluß von den Kanzeln verlesen werden, so mußte dies ausdücklich beschlossen werden [24]).

Unverändert blieben die Bestimmungen, die den Weg der Gesetzgebung vorschrieben, auch in der Restaurationszeit; doch fanden sie in der Praxis unter dem Drucke politischer Ereignisse eine vollständig andere Auslegung.

In der Restaurationsverfassung lautete der § 12, Ziff. 2: «Der GrR kann den KlR für Einreichung neuer oder Abänderung schon bestehender Gesetze und Dekrete einladen; in welchem Fall ihm der KlR in der nächsten ordinari Sitzung sein Befinden über die Zulässigkeit mitteilen wird». Der KlR wird hier ausdrücklich ermächtigt die Eintretensfrage unabhängig von irgend einer andern Behörde zu beantworten. Formell änderte diese Bestimmung allerdings nichts an den Rechten des GrR und des KlR der Mediationszeit, denn

[24]) Ziff. 4 des Beschlusses wegen Herausgabe eines Tagblattes.

auch damals stand es der Regierung frei, einer Einladung des GrR zu willfahren oder nicht. § 12 war aber ein Produkt des reaktionären Geistes der Restauration, geschaffen unter dem Einflusse aristokratischer Regierungen, welcher Umstand sich auch zweifelsohne bei der Anwendung dieses Paragraphen geltend machen mußte. Daß die Regierung das Initiativrecht anders auffaßte als zur Zeit der Mediation, wird am besten durch die Tatsache des Stillstandes der Gesetzgebung bestätigt. Man hielt zäh fest am Althergebrachten und der KlR ergriff nur die Initiative, wenn die Zeit ihm gewisse Zugeständnisse abnötigte [25]), d. h. wenn die Verhältnisse der Zeit ihn zur Gesetzesvorarbeit förmlich zwangen. Daß deswegen die gesetzgeberische Tätigkeit des GrR auch gelähmt war, ist klar. Materien, deren Sichtung längst angeregt worden und zu deren Erledigung keine Zeit günstiger als die ruhige Restauration war, blieben unerledigt liegen. So blieb z. B. der wiederholt geäußerte Wunsch «auf Schaffung eines Zivil- und Kriminalkodex, um das Schwankende in den bloßen Uebungen zu beseitigen», unerhört [26]).

Wie früher, so mußte auch während der Restaurationsperiode vom GrR über eine Gesetzesvorlage als Ganzes abgestimmt werden [27]), d. h. es mußten entweder unerwünschte Bestimmungen in Kauf genommen oder samt diesen auch erwünschte verworfen werden. Daß diese Einengung der Entschließung als Uebelstand empfunden wurde, beweist eine Motion von Ammann, «daß, um dem GrR bei Beratung von Gesetzes- und Dekretsvorschlägen Freiheit zu gewähren, seine Gesinnungen über einzelne Artikel und Abschnitte auf eine wirksame Art auszusprechen, welche weder dem Initiativrecht des KlR zu nahe trete, noch aber auch die oft zweckmäßige Folge der Annahme oder Verwerfung des gesamten Vorschlages immer unvermeidlich mit sich führe — diejenige abgeänderte Form der Beratung beliebt werden möchte, welche, so oft einzelne Teile eines Vorschlages, sei es durch Kommissionalgutachten oder durch Motionen angefochten werden, nach geendigter Diskussion jeden Punkt besonders zur Abmehrung zu bringen hätte» [28]). Bornhauser kritisiert in einer politischen Schrift [29]) den Art. 12 folgendermaßen: «Gesetzt auch, er (der KlR) entspreche auch der

[25]) Vergl. Mörikofer, Die verschiedenen Verfassungsperioden des Kts. Thurgau. II. Teil.
[26]) GrR Prot., 4. Juli, 1828.
[27]) Art. 12, Ziff. 1.
[28]) 11. Januar 1816, Kommissionsberatung; blieb unerledigt.
[29]) Ueber die Verbesserung der thurg. Staatsverfassung, S. 20.

Einladung, so darf er nur ein Gesetz, das er wünscht, mit einem Gesetze, das der GrR wünscht, in Verbindung bringen: so muß der GrR entweder das verhaßte Gesetz mit dem erwünschten annehmen oder beide verwerfen. Auf diesem Wege kann es oft vorkommen, daß das einzelne Mitglied gegen seine Ueberzeugung stimmen muß und doch hat es einen Eid getan, immer nach bestem Wissen und Gewissen zu stimmen».

§ 4 des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute zwischen GrR und KlR, «der gleiche Gesetzesvorschlag, der vom GrR verworfen wurde, k a n n abgeändert in der nämlichen Sitzungsperiode oder auch nachher wieder an denselben gebracht werden», betonte ebenfalls das uneingeschränkte Initiativrecht des KlR.

Geben wir uns noch kurz Aufschluß über die wichtigsten positiven Ergebnisse der gesetzgeberischen, großrätlichen Arbeiten in den beiden Perioden.

Ueberaus mannigfaltig und wechselnd war die Gesetzgebung der Mediationszeit; sie mußte es sein, um den kantonalen Verhältnissen gerecht zu werden [30]). Es fehlte die langjährige Erfahrung, um eine klare Gesetzgebungspolitik verfolgen zu können.

Fürs erste lag dem GrR «die schwere Aufgabe ob, an die Ordnung der zerrütteten Finanzen zu denken» [31]). Steuerrechtliche Grundsätze enthielt die Verfassung keine; sie begnügte sich damit, die Steuerhoheit dem GrR zu übertragen. Werfen wir einen Blick auf die Steuergesetzgebung der Vermittlungszeit, so können wir deutlich die Nachwirkungen der helvetischen Steuergesetze verfolgen.

Vorherrschend war die Ansicht, daß direkte Steuern nur im Fall des staatlichen Bedürfnisses zu erheben seien; daß sie also nicht den Charakter dauernder Abgaben haben sollten. Allerdings war man in dieser Beziehung nicht konsequent.

Statt der helvetischen Grundsteuer wurde 1803 eine Vermögenssteuer eingeführt, jene aber 1804 wieder von dieser getrennt. Die Steuern wurden nicht direkt vom Steuerpflichtigen erhoben, sondern sie wurden unter Bestimmung der aufzutreibenden Summe auf die Gemeinden veranlagt. — Auch die indirekten Abgaben blieben meistens wie in der Helvetik, abgesehen von kleinern Abänderungen, die infolge der neuen Zeit nötig wurden. Die Stempelgebühr wurde

[30]) Vergl. Böhi, Der Finanzhaushalt des Kts. Thurgau 1803—1903. Jur. Diss. Freiburg, 1906. Seite 23.

[31]) Vergl. Mörikofer, Die verschiedenen Verfassungsperioden des Kts. Thurgau. Manuskript.

beibehalten (16. Juni 1803), ebenso die Getränksteuer, die aber nur den Verkauf alkoholischer Getränke belastete. Der Handänderungssteuer waren der Liegenschaftshandel, sowie Vermächtnisse und Erbschaften unterworfen. In der Hundesteuer behielt man noch einen Rest der helvetischen Luxussteuern bei. Post, Jagd und Fischerei wurden zu Regalien erhoben, Pulver und Salz monopolisiert. Für außerordentliche Bedürfnisse wurden außerordentliche Steuern bewilligt. So hatte das Jahr 1809 zwei solche Auflagen [32]).

So sehr auch die kantonalen Behörden dem Steuerwesen ihre Aufmerksamkeit schenkten, so fehlte es doch an einer systematischen Ausbeutung der Steuerquellen; man suchte nervös nach dem Besten, ohne jedoch nach wisssenchaftlichen Grundsätzen zu verfahren. Noch 1825 sagte der Finanzdirektor Freienmuth, daß ein geregeltes Auflagensystem fehle, «weshalb man sich eine Menge Willkürlichkeiten» erlaube [33]).

Allgemein mußte der Mangel eines kantonalen Zivil- und Strafgesetzbuches empfunden werden, wie es sich aus der stückweisen und wechselnden Gesetzgebung hauptsächlich in der Mediationszeit ergibt. 1804 wurde eine Kommission bestimmt zur Beratung eines Dekretsvorschlages betr. Revision des Zivilprozeßganges. Der Vorschlag wurde aber verworfen und der Gegenstand blieb für diese Periode unerledigt. Ein gleiches Schicksal hatte 1810 eine Handwerksordnung. Mehr Erfolg war einer andern Arbeit beschieden. 1804 erließ der GrR die Einladung, der KlR solle «unverzüglich dem Bedürfnisse einer Erbrechtsordnung entgegenzukommen suchen». 1810 fand ein Erb- und Vormundschaftsgesetz die großrätliche Sanktion. 1806 wurde eine Kommission angewiesen, eine Fallimentenordnung für den Kanton auszuarbeiten und der KlR wurde «begwältigt, die Kommissionsmitglieder zu schicklicher Zeit außerordentlicherweise einzuberufen». 1807 wurde sie zum Gesetz erhoben und gleichzeitig ein diesbezüglicher eidgenössischer Vertrag mit Baden und Württemberg ratifiziert. 1806 wurde ein Gesetz über Erwerbung der Gemeinde- und Kantonsbürgerrechte erlassen und 1812 revidiert.

Besondere Aufmerksamkeit fanden die konfessionellen Verhältnisse. Entsprechend dem Grundsatz vollkommener Parität schied sich der GrR und der KlR in einen evangelischen und katholischen

[32]) 17. Sept. 1805 Kriegssteuer; 18. Dez. 1809 Kriegssteuer: 20000 Fr. von den Gemeinden und 3‰ vom Vermögen der geistlichen Korporationen.

[33]) Journal in «Thurg. Beiträge zur vaterländischen Geschichte» 33. Heft.

Teil. Im Umfange ihrer Kompetenzen konnten sie allgemein gültige Gesetze, die die Organisation ihrer Konfession und des Matrimonial- resp. Konsistorialgerichtes betrafen, erlassen, also unabhängig vom Plenum des GrR und ohne dessen Sanktion. Ein Organisationsgesetz des GrR vom 17. Juni 1803 verfügte, daß die Sanktion der Organisationen des Ehegerichtes für evangelische und des Konsistorialgerichts für katholische Religionsangehörige den betreffenden Mitgliedern des GrR zustehe.

Indem der GrR den konfessionellen Großratskollegien legislatorische Befugnisse erteilte, beschränkte er sein eigenes Gesetzgebungsrecht erheblich. Er hatte neben sich Instanzen geschaffen, über die er zwar die Kontrolle auszuüben hatte, die aber allgemein verbindliches Recht setzen konnten.

Ueberschauen wir im Ganzen noch einmal die Tätigkeit der gesetzgebenden Behörde, so vermissen wir vor allem die organische Verbindung der verschiedenen Rechtsmaterien nach einheitlichem Plan: man schuf in ungeduldiger Hast eine Augenblicksgesetzgebung. Wenn man auch in dieser Hinsicht der Arbeit des Gesetzgebers während der Vermittlungszeit die volle Anerkennung versagen muß, so dürfen wir anderseits doch auch betonen, daß infolge der materiellen und formellen Vorzüge diese Gesetzgebung noch lange die Grundlage bildete, auf der weiter gebaut wurde. Wohl mangelte dem Gesetzgeber die gesetzestechnische Sicherheit, doch müssen wir seine geistige Regsamkeit, die Anpassungsfähigkeit an die Zeitverhältnisse anerkennen. Der GrR hatte ohne Zweifel die Wichtigkeit seiner Stellung erkannt, seine Autorität zu wahren gewußt und große gesetzgeberische Arbeit geleistet.

Wie schon erwähnt, trat 1814 ein Stillstand in der Gesetzgebung ein. Die Abhängigkeit des GrR vom KlR und des letztern Engherzigkeit übten auf die Art und Weise der Ausübung des Gesetzgebungsrechtes einen hemmenden Einfluß aus. «Die Hauptsorge der Regierung war darauf gerichtet, das Bestehende in ehrwürdiger Unantastbarkeit zu erhalten» [34]). Glücklicherweise jedoch erdrückte dieser Zug zur Restauration die erwachenden liberalen Ueberzeugungen nicht, im Gegenteil, er mußte ihnen in gewissem Sinn sogar förderlich sein. Selbst im GrR machten sich Meinungen geltend, die auf Aenderung des herrschenden Regierungssystems drängten, die aber schließlich erst 1831 zur Anerkennung gelangten.

[34]) Dändliker, Schweizergeschichte, III. Band.

1823 treffen wir den Antrag [35]): «Es möchte Bedacht genommen werden auf eine richtige Besteuerung aller Bürger, damit nicht von Bemittelten zum Nachteil des Staates und der redlichen Bürger der größere Teil ihres Vermögens der Besteuerung entzogen werde».

1830 stellte Ammann die Forderung, «daß bei der obersten Bundesbehörde kräftig darauf eingewirkt werden möchte, das Zollwesen zu zentralisieren, um dadurch den so sehr gesunkenen, inländischen Verkehr möglichst zu heben und den Transit der Waren zu erleichtern» [36]). Vor allem trug der Kampf um die Aufhebung des Ehehaftengesetzes, den die öffentliche Meinung mit den obersten Behörden ausfocht, deutlich schon die Zeichen der herannahenden neuen Zeit. Vom Volke war das Gesetz schon längst als unerträgliches Ausnahmegesetz empfunden worden, das sich mit dem Grundsatz der Gewerbefreiheit, der sich immer mehr Anerkennung zu verschaffen wußte, nicht vereinen ließ. Anderseits bedeuteten die Konzessionsgewerbe eine reiche Einnahme für den Fiskus [37]). «Der GrR zimmerte wiederholt an dem Gebäude (d. i. Ehehaftengesetz, so 1810, 1822, 1830), aber es wollte das Fundament nicht halten. Beständig brachte es der Volksunwille wieder zum Weichen und selbst der Beschluß vom 2. Juni 1830, nach welchem die Gebühren zur Gründung allgemeiner Schulanstalten verwendet werden sollten und dem der GrR mit Einmut zustimmte, vermochte den Widerwillen gegen dieses Gesetz nicht zu dämmen» [38]).

Aehnlich veranlaßte das Straßenbauwesen häufige Klagen, da der Landmann unentgeltlich sein Eigentum zu Straßenbauten hergeben mußte.

Mit den Jahren begann man auch sozialpolitischen Forderungen Zugeständnisse zu machen. 1819 wurde eine Armenordnung erlassen; 1825 Gründung einer allgemeinen kantonalen Krankenanstalt beschlossen; 1817, in der Zeit der großen Teuerung, Hilfeleistung für die betroffenen Gemeinden angeordnet. 1815 entstand ein Fabrikgesetz, das besonders die Kinderarbeit regelte. 1823 wurde ein Maßstab für allgemeine Besteuerung für die Bedürfnisse der örtlichen Kirchen und Schulanstalten festgesetzt. Bis anhin war das Schul-

[35]) 9. Jan. 1823; 7. Juli 1827. Leider ist nicht ersichtlich, wer den Antrag stellte. 1830 figurierte in den meisten Petitionen die Forderung um Erleichterung von den drückenden, indirekten Steuern.

[36]) 1. Juli 1830.

[37]) Die Ehehaftengebühren brachten 1830 22000 Fr. ein.

[38]) Mörikofer, Die verschiedenen Verfassungsperioden, Manuscript. Vergl. ferner die Ausführungen unten, III. Abschnitt, 2. Kap.

wesen Gemeindesache geblieben; die verarmten Munizipalitäten, sowie die Privaten waren aber zu schwach, um die Volksbildung wirksam zu fördern. Erst 1830 wurde der GrR genötigt, die Ehehaftengelder, wie auch die Fonds zu wohltätigen Zwecken, für das Schulwesen auszuschütten. Der Verfassung von 1831 aber war es vorbehalten, das Schulwesen von staatswegen systematisch auszubauen.

B. Verwaltung.

Gesetze zu erlassen, war nicht das einzige Recht, das die Mediationsverfassung dem GrR zuschrieb, sondern sie betraute ihn in gewissem Umfang auch mit der Verwaltung des Kantons. Allerdings bestimmte Art. 7, Ziff. 2: «Der KlR ist mit der Vollziehung der Gesetze und Verordnungen beauftragt. Zu diesem Ende hin faßt er die notwendigen Beschlüsse ab». Der KlR war also oberstes ordentliches vollziehendes Organ des Staates und zu Verwaltungshandlungen allein zuständig. Dennoch konnten gewisse wichtige Verwaltungsakte, wie die Bestellung der obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden, die definitive Organisation des Kantons, die Finanzkontrolle nur vom GrR vorgenommen werden. In dieser Beziehung war der GrR auch Organisations- und Kontrollbehörde des Staates.

a) DER GROSSE RAT ALS ORGANISATIONSBEHÖRDE.

I. Die Zeit von 1803—1804. Inwieweit der GrR als Organisationsbehörde aufzutreten hatte, war in den Verfassungen höchst unklar festgelegt. Wohl bezeichneten sie den GrR als zur Wahl des KlR und des Appellationsgerichtes zuständig, ebenso wurde die nähere Regelung einiger Distrikts- und Gemeindebehörden der Gesetzgebung vorbehalten, doch zeigte die Folgezeit, daß sich mit diesen wenigen Bestimmungen die Organisationskompetenzen des GrR nicht erschöpften.

Die Wahl der Regierung hatte durch den GrR zu erfolgen [39]). Er ernannte neun seiner Mitglieder durch geheimes absolutes Stimmenmehr zu Regierungsräten; diese aber fuhren fort, einen Teil

[39]) Organische Verordnungen der Regierungskommission vom 23. März 1803, Ziff. 11—15. Art. 19 der Verf.: «Die Mitglieder des KlR werden durch den GrR auf 6 Jahre erwählt».

des GrR auszumachen (Art. 7, Ziff. 1). Ergänzungswahlen, die infolge Resignation [40]), oder Tod [41]) eines Regierungsrates oder infolge des gesetzlichen Austritts eines Dritteils [42]) des KlR notwendig wurden, nahm ebenfalls der GrR vor, während die Konstituierung des KlR diesem selbst zustand. Ebenso gab sich der KlR unabhängig von der gesetzgebenden Behörde ein Geschäftsreglement [43]).

Art. 21 schrieb die Wahl des höchsten Gerichtshofes, des Appellationsgerichtes, durch den GrR vor. Es bestand aus 13 Mitgliedern, die dem gleichen Vermögenszensus wie die Regierungsräte unterworfen waren, die ferner fünf Jahre gerichtliche Stellen bekleidet haben oder Mitglieder höherer Behörden gewesen sein mußten.

In seiner ersten Sitzung vom 14. April 1803 nahm der GrR Kenntnis von einer Botschaft der Regierungskommission vom 8. April, «enthaltend verschiedene Vorschläge über die Art der Organisierung des Appellationsgerichtes, die im Wesentlichen dahin gehen, das vier Mitglieder des KlR zu Mitgliedern des Appellationsgerichtes ernennt und aus ihnen der Präsident des Gerichtes genommen werden möchte» [44]). Ferner wurde verlangt, daß von den übrigen neun Mitgliedern drei mit angemessener Jahresbesoldung permanent am Hauptort zu bleiben und die Kriminalkommission zu bilden hätten. Diese Forderung war unter anderem folgenderweise begründet: «Man darf nicht ängstlich sein, die Grundsätze über die Sonderung richterlicher und verwaltender Gewalt dadurch zu verletzen, weil es gar nicht im Sinne der Vermittlungsakte liegt, dieselbe soweit auszudehnen, daß nicht eine Person bei beiden zugleich angestellt sein könnte, da sie ja bei einigen Kantonsverfassungen selbst vier Mitglieder des KlR als Beisitzer des Appellationsgerichtes einberuft». Aber auf Antrag der Beratungskommission des GrR wurde schon folgenden Tags der erste Vorschlag abgelehnt, der zweite, die Kriminalkommission betreffend, bestätigt. So wurde denn das Gericht aus dreizehn Kantonsräten bestellt. Wahrscheinlich in Erwägung dessen, daß man dem KlR die Oberaufsicht über das Gerichtswesen überweisen wollte [45]), hatte man sich, im Interesse einer objektiven Rechtssprechung, nicht der Auffassung der Regierungskommission angeschlossen, d. h. man hatte das

[40]) z. B. 18. Mai 1804, 13. Mai 1807. 16. Mai 1804 Dekret über freiwillige Resignation von Mitgliedern des KlR.
[41]) 9. Mai 1811.
[42]) Alle zwei Jahre.
[43]) 2. Mai 1803.
[44]) 14. April 1803.
[45]) § 10 des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute vom 18. Juni 1803.

Amt eines Appellationsrichters als unvereinbar mit dem eines Regierungsrates erachtet.

Aus den Mitgliedern des Appellationsgerichtes wurde vom GrR die Kriminalkommission gewählt.

Mit der Wahl des paritätischen Kirchenrates, die nach einem Dreiervorschlag des KlR zu erfolgen hatte, erschöpften sich die Wahlkompetenzen des GrR [46]).

Trotzdem die Verfassung nur für wenige Behörden (Art. 4, 5, 8, 9) die Organisation auf dem Wege der Gesetzgebung vorsah, erachtete der GrR doch die Regelung sämtlicher Kantonsbehörden als zu seinen Befugnissen gehörend.

Eine Uebergangsbestimmung vom 15. April 1803 ordnete die vorläufige Fortdauer der Distriktsgerichte, Distriktsstatthalter und Munizipalität bis zur nächsten Zusammenkunft des GrR an [47]). Noch gleichen Jahres wurden denn auch die Organisationsdekrete der Friedens- und Distriktsgerichte, die der KlR inzwischen ausgearbeitet hatte, gutgeheißen [48]).

Am 17. Juni 1803 beschloß man die Aufstellung eines Kirchen- und Erziehungsrates, eines Ehegerichts und einer Sanitätskommission, 1806 eines Konsistorialgerichts, 1811 eines Kriegsrates. Die Organisation war gewöhnlich vorerst eine provisorische (vom KlR vorgenommen) und wurde einige Jahre später jeweilen durch die definitive ersetzt [49]).

Durch die Verfassung fand das Gerichtswesen in der Schaffung eines Administrationsgerichts [50]), sowie eines Kriminalgerichts erster Instanz [51]), das aus 5 Mitgliedern bestand, die vom KlR gewählt wurden, eine Ergänzung. Rekursinstanz war das Gericht zweiter Instanz, das das Appellationsgericht war.

Ueber das Gemeindewesen enthielt die Kantonsverfassung kaum die notwendigsten Bestimmungen. Art. 4 nennt die Munizipalbeamten

---

[46]) Organisationsgesetz vom 3. Mai 1809, § 12. — Eigentümlicherweise unterlag einzig die Wahl des Schulrates der Bestätigung durch den GrR Organisationsgesetz vom 4. Mai 1809, § 54.

[47]) Beschluß des GrR vom 15. April 1803 wegen Fortdauer einiger Behörden. Beschluß-Prot. des GrR.

[48]) 17. Juni 1803.

[49]) Ehegericht: provisorisch 21. Jan. 1804, definitiv durch den GrR, 21. Jan. 1809 — parität. Kirchenrat: prov. 1. Dezember 1804, def. 4. Mai 1809 — Konsistorialgericht: prov. 10. Dezember 1806, def. 12. Jan. 1811 — kathol. Kirchenrat: prov. 4. Dezember 1806, def. 3. Mai 1809 u. a. m.

[50]) Art. 10 KV 1803; ferner Organisationsgesetz vom 17. Juni 1803. Das Administrationsgericht kam 1814 in Wegfall.

[51]) Art. 8 KV 1803; Organisationsgesetz vom 17. Juni 1803, § 13 ff.

und Art. 1 sieht die Einteilung des Kantons in acht Bezirke und 32 Kreise vor. Trotzdem schenkte man den Fragen des Gemeinderechts große Aufmerksamkeit und erließ ausführliche Gesetze über Kantonseinteilung und Gemeindeorganisation [52]). Neben den politischen oder Munizipalgemeinden ließ man die Bürgergemeinden bestehen, die allein nutzungsberechtigt am Gemeindegut waren. — Das Kantonsbürgerrecht wurde durch den GrR erteilt [53]), Gemeindebürgerrecht durch den KlR [54]).

II. Die Zeit von 1814—1830. Mit kleinen, unwesentlichen Abänderungen wurden die Vorschriften der Mediationsakte, die die organisatorische Tätigkeit des GrR regelten, auch in die Restaurationsverfassung aufgenommen. Die Gesetze erfuhren keine weitern Aenderungen.

Dem GrR stand auch weiterhin das Recht zu, den höchsten Gerichtshof, nun Obergericht geheißen, und die Regierung zu wählen, die Befugnisse aller Kantonalbehörden zu umschreiben und die Einteilung des Kantons vorzunehmen.

Während aber vor 1814 die Regierung sich selbst den Präsidenten gab, wurden nun jährlich durch den GrR aus der Mitte des KlR zwei Landammänner gewählt, «die abwechselnd von halb zu halb Jahr den Vorsitz beim Kleinen, sowie beim Großen Rat» zu führen hatten. Im Verhinderungsfalle hatte ein Amtsstatthalter ebenfalls vom GrR aus der Mitte der Regierung gewählt, ihre Amtsverrichtungen zu versehen [55]).

b) DER GROSSE RAT ALS AUFSICHTSBEHÖRDE.

Als Aufsichtsbehörde stand dem GrR die Kontrolle über die gesamte Verwaltungstätigkeit des KlR zu.

---

[52]) Provisorische Gemeindeeinteilung vom 19. März 1803; revidiert 18. Juni 1803, ferner zahlreiche Abänderungen im Laufe der Jahre, die immer vom GrR vorgenommen wurden. 17. Juni 1803, Gesetz über Gemeindsverwaltungen und die Gemeinderäte usw.

[53]) Gemäß § 14 des Gesetzes vom 8. Mai 1806 über die Erwerbung des Kantons- und der Gemeindebürgerrechte mußte jeder vorerst das Kantonsbürgerrecht besitzen, um in einer Gemeinde Bürger zu werden. Es konnte sich folglich der GrR 1806 (GrR Prot. 13. März 1806) in Sachen Halden und Schönenberg berechtigterweise einmischen, welche Gemeinden «mehrere Fremde zu Gemeindebürgern aufnahmen, die nicht nur weder das Schweizerbürgerrecht, noch das Kantonsbürgerrecht, sondern sogar nicht einmal die gesetzliche Niederlassungsbewilligung besaßen».

[54]) Gesetz über Erwerbung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vom 8 Mai 1806.

[55]) § 16 KV 1814

Die grundlegenden Bestimmungen waren in der Mediations- und in der Restaurationsverfassung gleich.

In Art. 7 Ziff. 4 KV 1803 hieß es: «Der KlR gibt dem GrR von allen Teilen der Verwaltung Rechenschaft». Damit war zwar nur der KlR selbst zur Rechenschaftsablegung verpflichtet, aber infolge anderer Bestimmungen hatte diese Vorschrift allgemeinere Geltung, denn der KlR hatte alle Unterbehörden zu leiten und zu beobachten (Art. 7 Ziff. 3). Dazu besaß er das Recht der Oberaufsicht über das Gerichts- und Polizeiwesen. Folglich war in letzter Linie jede Behörde des Kantons durch den KlR der Oberaufsicht des GrR unterstellt. Daß die Verfassungsbestimmung, Ziff. 4, auch so aufgefaßt sein wollte, beweist das Gesetz von 1816 über die Ausscheidung der Attribute zwischen GrR und KlR: «Der GrR läßt seine Bemerkungen über die Amtsführung des KlR und der ihm untergebenen Administrationsbehörden zur Beantwortung und weitern Berichterstattung schriftlich an den KlR gelangen (§ 17)».

Die Pflicht des GrR zur Ausübung der Kontrolle umschrieb Art. 6 Ziff. 2 KV 1803: «Der GrR läßt sich von der Vollziehung der Gesetze, Verordnungen und Verfügungen Rechenschaft ablegen».

Der Rechenschaftsbericht des KlR bestand anfangs nur in einer kurzen Darlegung der eigenen Tätigkeit, d. h. er verbreitete sich nicht weiter über die Tätigkeit anderer, dem KlR unterstellter Behörden. Denn 1813 erließ der GrR an den KlR die Aufforderung, «die Rechenschaftsberichte des Schul-, Sanitäts- und Kriegsrates, wie auch deren allgemeine Berichte dem Bericht über die Staatsverwaltung» beizulegen. Die Organisationsdekrete der Unterbehörden schreiben auch nicht vor, daß die Rechenschaftsberichte «zu Handen» des GrR eingereicht werden müssen[56]). Aus diesem Umstande müssen wir schließen, daß der Kontakt des GrR mit den übrigen Kantonalbehörden kein besonders reger war. Es zeigt sich eben auch hier wieder, wie selbständig der KlR gegenüber der obersten Aufsichtsbehörde war.

«Der KlR ist dem GrR für seine Handlungen verantwortlich»; worin aber diese Verantwortlichkeit bestand, wurde in keinem kantonalen Gesetze festgelegt. Es galten weiterhin die diesbezüg-

[56]) Dagegen wurde schon 1807 (12. Mai 1807) verlangt, daß die Rechnungen des Schul- und Sanitätsrates der Staatsrechnung beizuheften seien, da sie Geld aus der Kantonskasse bekämen. — Vergl. dagegen diesbezügliche Bestimmungen in der Verfassung von 1831 (Seite 99).

lichen Bestimmungen des peinlichen Gesetzbuches der helvetischen Republik[57]). Weder während der Mediation noch während der Restauration fand eine Wegwahl oder Abdankung aus Gründen statt, die sich aus der Regierungstätigkeit ergeben hätten. Dagegen legte die Praxis den Sinn der Vorschrift über die Verantwortlichkeit des KlR so aus, daß der GrR, indem er Berichterstattung über die gesamte Verwaltung verlangen konnte, das Recht hatte, daran Kritik zu üben — was die politische Verantwortlichkeit des KlR ausmachte — und Weisungen zu erteilen. Ein Beschwerderecht gegen den KlR an den GrR war weder durch Verfassung und Gesetz noch durch die Praxis ausgebildet. 1807 wurde an den GrR das Ansuchen gestellt, daß der KlR mit Botschaft eingeladen werden solle, «die gerichtliche Behandlung zweier vor Distriktsgericht Frauenfeld obgeschwebten Prozesse, der eine gegen N. Bachmann von Ueßlingen, der andere gegen die Karthaus Ittingen, bei welchen sehr wesentliche Unordnungen unterlaufen sein sollen, in Untersuchung zu ziehen und erforderlichen Falls Remedur zu schaffen»[58]). Der KlR verbat sich 1808 die Einladung als unstatthaft[59]). Er besaß eben das uneingeschränkte Aufsichtsrecht über die Gerichtsbehörden.

Wichtiger als die Entgegennahme des kleinrätlichen Rechenschaftsberichtes war für den GrR sein Einspracherecht bei der Regelung der Finanzverhältnisse des Kantons. Es war aber auch der einzige Gegenstand, der ohne Ausnahme während drei Jahrzehnten immer unter Mitwirkung des GrR behandelt wurde.

a) Rechnungsprüfung. Die Mitwirkung des GrR bei der Finanzverwaltung war verfassungsrechtlich geordnet in Art. 6, Ziff. 3 KV 1803, resp. § 12, Ziff. KV 1814. «Der GrR empfängt und berichtigt die Finanzrechnungen des KlR». Das Gesetz verlangte: «Der KlR legt alle Jahre dem GrR über die Verwaltung der öffentlichen Einkünfte, deren Einnahmen und Ausgaben, Rechnung mit ordentlichen Belegen ab». Ferner war ihm die Verantwortlichkeit für die Komptabilität überbunden[60]).

---

[57]) Vergl. die Befugnis des KlR über die Abänderung des helvet. Kriminalkodex, 25. Nov. 1803. — Vergl. R. Wagner: «Das Peinliche Gesetzbuch der helvetischen Republik und seine Stellung in der Geschichte des schweiz. Strafrechts».

[58]) 12. Mai 1807.

[59]) 2. Mai 1808.

[60]) §§ 18, 19 (1803) resp. § 21, 24 (1816) des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute.

Wenn das Gesetz auch in der Rechnungsführung von einer Verantwortlichkeit des KlR redet, so scheint darunter doch nicht eine finanzielle Verantwortlichkeit verstanden worden zu sein. Der Gesetzgeber schweigt in dieser Hinsicht und auch die Praxis erläutert die obige Vorschrift durch keinen konkreten Fall. So müssen wir uns mit der Ansicht des KlR begnügen, die er von der Führung der Komptabilität hatte. Es sagte nämlich eine Botschaft des KlR über die Finanzeinrichtung, «daß der KlR sich bestreben wird, in diesen wichtigen Gegenstand alle mögliche Einfachheit zu legen, ohne dabei die Fürsorge zu vergessen, daß der redliche Bezug und die Verwaltung und Besorgung der öffentlichen Kassen und Gelder hinlänglich gesichert werden» [61]).

Die Rechnungen wurden durch den GrR nach Prüfung durch eine Kommission und auf deren Vorschlag hin genehmigt. Sie wurde nie verweigert [62]). Die Berichtigung, die der GrR an den Finanzrechnungen vornehmen konnte, bestanden laut GrR Protokoll nur in Bemerkungen, die der GrR in Form von Wünschen und Vorschlägen machte und deren Befolgung für das folgende Jahr empfohlen wurde. Aber eine Pflicht für den GrR, diesen Wünschen nachzukommen, bestand nicht, was durch die sich öfters wiederholenden gleichen Wünsche indirekt bewiesen wird [63]). Zu weit ginge man nun allerdings, wenn man annehmen wollte, daß der KlR bei Ausgaben und Einnahmen beliebig verfahren konnte. Dagegen sprach ja schon die Tatsache, daß er die Pflicht zur Rechnungsablegung hatte und daß anderseits der GrR berechtigt war, diese Rechnung zu prüfen [64]). Die Bedeutung dieses Rechtes bestand aber letzten Endes nur darin, daß festgestellt wurde, daß

---

[61]) 10. Juni 1803.

[62]) Regelmäßig wurde dem Finanzchef noch eine Gratifikation zuerkannt.

[63]) «Die Getränkabgabe möge besser angeordnet werden»; 16. Mai 1804, 12. Mai 1807; 7. Juli 1827. Belege sollen vollständig beigelegt werden: 16. Mai 1804; 7. Jan. 1824. Bessere Ausnützung des Fischereiregals: 21. Dezember 1808; 8. Juni 1814; 7. Januar 1824.

[64]) Oefters wird dem KlR Sparsamkeit dringend empfohlen, so bei Ausgaben für das Militärwesen: 25. Mai 1805; 7. Mai 1820. Rücksichtlich der Einlösung helvetischer Gutscheine im Betrage von 1518 Fr. durch die Staatskasse erklärte der GrR am 4. Mai 1813, «es dürfte der Regierung doch künftiger Fälle halber zu bemerken sein, daß dergleichen Ausgaben der Kantonskasse fremd bleiben sollten, da die helvetischen Staatsgläubiger auf ganz andere Fonds angewiesen sind und keine besondern Unterstützungsansprüche an den Kanton zu machen haben». — Am 8. Juli 1814 wird mißbilligt, daß Müllheim für den Bau einer Brücke Geld empfing, da doch die Gemeinden «die Brücken und Dollen in ihrem Bann selbst unterhalten» sollten. 8. Juli 1814: «Die Distrikte Gottlieben und Dießenhofen haben die Erbschaftsgebühren noch nicht bezahlt. Distriktskanzleien und Friedensrichter sind gehalten, in den für den Staat einzuziehenden Gebühren keine Säumnis eintreten zu lassen» usw.

der GrR — wenigstens theoretisch — die oberste Aufsichtsbehörde sei.

b) Budget. Im Anschluß an die Prüfung der Rechnungen fand die Beratung über ein Budget statt. Die Verfassung teilte durch die Bestimmung: «Der GrR bestimmt auf Vorschlag des KlR die öffentlichen Abgaben, ihre Art und Größe», dem GrR das Budgetprivileg zu. Zwar wurde der KlR erst 1831 zur Aufstellung eines Budgets verpflichtet, indem bestimmt wurde, daß ohne eine feste Uebersicht der Bedürfnisse jedes Hauptfaches der Staatsausgaben kein Auflagengesetz für das bevorstehende Jahr abgefaßt werden dürfe. Aber wir finden doch schon 1803 wenigstens einen Versuch zu einem Voranschlag. Der Hauptmangel dieser Budgets bestand aber in der ungenauen, mangelhaften Detaillierung; «ohne alle administrativ-wissenschaftliche Klarheit und Einteilung hatten sie die heterogensten Ausgaben zusammengeworfen, homogene zersplittert und zerstreut. Gleicher Unfug zeigte sich bei den Einnahmen» [65]). Nur ein Beispiel möge angeführt sein: Ziff. f der Uebersicht der indirekten Abgaben 1803 sieht Einnahmen vor «von Zöllen, Posten, Pulververkauf, Abzügen, Gerichtsbußen, Taxen usw., Jagd, Fischenzen, Hausier- und Niederlassungspatenten».

Zum Vergleich der Budgets mit den Rechnungsabschlüssen sei nur kurz erwähnt, daß in den ersten drei Jahrzehnten sich regelmäßig ziemlich große Ueberschüsse ergaben. Anderseits darf nicht vergessen werden, daß diese Ueberschüsse immer wieder als Aktivsaldi auf neue Rechnung vorgetragen wurden. — Der KlR stellte in einer ersten Beilage zur Jahresrechnung eine «annähernde Berechnung der jährlichen Ausgaben, ordentlicher wie außerordentlicher» auf und führte dann in einer zweiten Beilage (zur Botschaft der Finanzeinrichtung des Kantons vom 10. Juni 1803) die zur Befriedigung der Bedürfnisse vorhandenen «Hilfsquellen» an. Eine Kommission hatte regelmäßig die Vorschläge zu prüfen und darauf schriftlich dem Plenum Bericht zu erstatten. Sie war befugt, im Gegensatz zur Gesetzprüfungskommission selbst Aenderungen am Budget vorzunehmen und ihre Annahme dem GrR zu empfehlen. — So wurde 1810 der Kredit für das Militärwesen und Zeughaus von 10000 Fr. auf 8000 herunter gesetzt, sowie 300 Fr. für Gratifikationen gestrichen. 1813 wurden für den Bau eines

[65]) Landammann Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. Vergl. dazu Böhi, Der Finanzhaushalt des Kantons Thurgau in den Jahren 1803—1903. Jur. Diss. Freiburg, 1906, Seite 36.

Zollhauses bei der Sitterbrücke Bischofszell statt 1800 Fr. nur 1000 Fr. bewilligt.

c) Staatsgüter. Gemäß den Verfassungen [66]) hatte der GrR auch die Oberaufsicht über die Staatsgüter. Jede Veräußerung, Veränderung oder Erwerbung derselben verlangte die Genehmigung des GrR. Ausdrücklich wurde 1807 im GrR festgelegt, «daß er den KlR nicht befugt erachte, ohne seine bestimmt vorher ergangene Einwilligung Liegenschaften für den Kanton anzukaufen oder neue Bauten auszuführen».

Nach «ungünstigem Ausgang einer rechtlichen Eigentumsansprache zürcherischer Domänen» im Thurgau wurde der KlR bevollmächtigt, mit dem Stande Zürich wegen Ankauf besagter Domänen in freundschaftliche Unterhandlungen zu treten. Doch sei der dahin zustande kommenden Uebereinkunft die Ratifikation des GrR vorzubehalten» [67]). 1809 wurde der Verkaufsvertrag betr. der Brühlwiese in Arbon nicht genehmigt, weil der Preis zu niedrig angesetzt sei [68]).

1815 bemerkte der GrR, «es sei zur Verpfändung von Domänen für kontrahierte Staatsschulden die Einwilligung des GrR erforderlich und es sei daher zu rügen, daß solche bei der unlängst stattgehabten Verpfändung der Domäne Tobel für ein bei der Zinskommission in Zürich erhobenes Anleihen von 60 000 Fr. übergangen worden» [69]) usw.

Art 1 der Uebergangsbestimmungen der Mediationsakte forderte, daß den Klöstern ihre ehemaligen Güter wieder zuzustellen seien. Ein Dekret des KlR vom 11. Mai 1804 sicherte ihnen auch Eigentum und Selbstverwaltung zu, stellte sie aber unter die Oberaufsicht der Regierung und forderte jährlich Rechenschaftsablegung an den KlR. Handelte es sich aber um eine Veränderung des Grundeigentums der Klöster, «so habe der KlR allemal über seine Genehmigung hinaus noch die Ratifikation des GrR vorzubehalten und solche dann auch wirklich bei der nächsten ordentlichen Jahresversammlung einzuholen» [70]).

So heißt es im Protokoll vom 5. Mai 1809: «Weil für Verkäufe von Klostereigentum die Ratifikation des GrR nötig sei, so hätte

[66]) Art. 6, Ziff. 5 KV 1803; § 12, Ziff. 6 KV 1814.
[67]) 25. September 1805.
[68]) 5. Mai 1809.
[69]) 8. Juni 1815.
[70]) 13. Mai 1807.

er auch erwarten sollen, daß dieses auch mit den kürzlich geschehenen Verkäufen der Klöster- und Zehentscheunen zu Schlattingen und Illighausen geschehen werde».

Am 28. Januar 1812 erteilte der GrR für verschiedene Verkäufe, welche von Seiten des Stiftes Bischofszell und der Karthause Ittingen stattgefunden haben, die vorbehaltene Ratifikation.

d) Besoldung. Endlich verlangte die Verfassung die Mitwirkung des GrR bei Festsetzung der Beamtenbesoldungen. «Der GrR bestimmt die Entschädigungen der Beamten». Die Frage, was man unter öffentlichen Beamten zu verstehen habe, wurde nirgends ausdrücklich beantwortet. Doch hatte die Praxis eine feste Ordnung geschaffen. Alle Personen, die in jene Behörden gewählt worden waren, deren Bestellung durch den GrR oder den KlR zu erfolgen hatte und die unter unmittelbarer Oberaufsicht des KlR standen [71]), galten als Beamte im Sinn des Art. 6 resp. § 12. Dazu kamen noch die Hilfspersonen, deren Anstellung den Beamten durch das Gesetz erlaubt war und deren Entschädigungen infolgedessen vom Staate festgesetzt wurden, z. B. Abwarte, Gerichtsdiener.

So wurde im GrR am 25. Mai bemerkt, daß die Abwarte des KlR mehr besoldet wurden, als das Besoldungsdekret vorsehe. — Von sich aus hatte der KlR 1817 seinen Kanzleiangestellten eine Besoldungszulage zugestanden. «Der GrR hat nichts einzuwenden, er wünscht aber, daß künftig in solchen Fällen seine Bestimmung möchte eingeholt werden».

Unter Besoldung durch den GrR dürfen wir allerdings nicht nur die Festsetzung eines fixen Jahresgehaltes verstehen, sondern auch die Entschädigungen in Form von Gebühren, die ein Tarif des GrR festsetzte. Wir lesen z. B. im Besoldungsgesetz der öffentlichen Beamten vom 10. Mai 1805: «Die Friedensrichter und Beisitzer der Friedensgerichte werden durch den Betrag der Gerichts- und Fertigungsgebühren entschädigt, die der Tarif festsetzt» [72]).

---

[71]) So bestimmte nicht der GrR, sondern die Gemeindeversammlung die Besoldung der Gemeinderäte, denn diese wurden von der Versammlung gewählt und waren dem Friedensrichter verantwortlich. Letztere dagegen wurden vom KlR gewählt, waren ihm verantwortlich und wurden vom GrR besoldet. Ein ähnliches Verhältnis bestand zwischen GrR und KlR. Es waren also die Großräte keine Beamten, da sie vom Volke gewählt und sich selbst verantwortlich waren. —

[72]) Eine vollständige Aufzählung aller öffentlichen Beamten enthielt auch dieses Gesetz nicht, da die Besoldungen verschiedener Behörden, die ihre definitive Organisation noch nicht hatten, später gesetzlicher Regelung vorbehalten blieb und da ferner im Laufe der Jahre noch zahlreiche Behörden neu geschaffen wurden, z. B. der evangel. Kirchenrat 1809, Distriktsärzte usw. —

Die Entschädigung der Kirchenräte und der Mitglieder der Religionsgerichte wurden durch den entsprechenden konfessionellen Teil des GrR festgesetzt.

Das Recht der Oberaufsicht des GrR fand in seiner Allgemeinheit durch § 10 des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute zwischen GrR und KlR insofern eine starke Einschränkung, als dem KlR die Oberaufsicht über das Gerichts- und Polizeiwesen, über Kirchen-, Schul-, Armen- und Gemeindegüter, über die vormundschaftliche Polizei und über das Sanitäts- und Erziehungswesen übertragen wurde.

Dadurch wurde der KlR jedoch nicht von der Pflicht entbunden, alljährlich «eine Uebersicht des Zustandes des Kantons nach allen Staatszweigen» (§ 8) vorzulegen; er hatte sich also auch über obgenannte Gegenstände zu verbreiten.

Das Recht der Oberaufsicht des GrR erfuhr 1814 eine Erweiterung, indem ihm ausdrücklich das Recht der Begnadigung zugesprochen wurde.

1803 war die zur Begnadigung kompetene Behörde provisorisch durch einfache Gesetzgebung bestimmt: «Der KlR übt einstweilen, bis ein späteres Gesetz das Nähere festgesetzt haben wird, das Begnadigungsrecht aus» [74]). Der Sinn dieser Vorschrift war wohl der, daß dem KlR dieses Recht, das er nur «vorübergehend» besitzen sollte, später entzogen und einer andern Behörde zugesprochen werde. Der Gegenstand blieb aber unerledigt, auch als das peinliche Gesetzbuch 1804 Abänderungen erfuhr; man räumte dem zum Tode Verurteilten nur das Recht ein, binnen 24 Stunden um Begnadigung nachzusuchen. Die zur Begnadigung allein berechtigte Instanz blieb bis 1814 der KlR.

Erst die 14er Verfassung enthielt die Bestimmung: «Dem GrR steht das Recht der Begnadigung zu». Trotz diesem klaren Artikel wurde im GrR noch die Anfrage gestellt [74]), ob bis zur Festsetzung der Attribute es dem KlR gegeben sei, zu begnadigen oder ob der GrR das ihm zustehende verfassungsmäßige Recht der Begnadigung sich selbst vorbehalten wissen wolle? Der GrR verfügte dann, daß er sich die Begnadigung zum Tod Verurteilter vorläufig vorbehalte, in weniger wichtigen Fällen dagegen der KlR ermächtigt sei, in der Zwischenzeit von sich aus zu begnadigen. Gleichen Jahres

[73]) § 31 des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute des GrR und des KlR

[74]) 1. März 1815.

wurde die Zuständigkeit klar umschrieben [75]). «Da die Begnadigung ausschließliches Attribut des Souverains, resp. des GrR ist, gibt es für zu Tode Verurteilte keine Uebertragung dieses Rechtes an andere Behörden. Ferner auch nicht für solche von mehr als 20jähriger Haft. In übrigen Kriminalstraffällen dagegen soll das Begnadigungsrecht vom KlR im Namen des GrR ausgeübt werden».

1818 wurde wegen Begnadigung eines Vatermörders eine außerordentliche Großratsversammlung einberufen.

C. Auswärtige Angelegenheiten.

Die Regelung der Beziehungen der Kantone miteinander, der Kantone mit der Tagsatzung und mit dem Ausland war ausführlich durch die Bundesverfassungen getroffen worden.

Art. 10 der Mediationsakte lautete: Jedes Bündnis eines einzelnen Kantons mit einem andern Kanton oder mit einer auswärtigen Macht ist verboten. Damit mußte unter Bündnis vorläufig jedweder Vertrag verstanden sein; 1803 präzisierte die Tagsatzung diese Vorschrift dahin: es sei den Kantonen der Abschluß von Vorkommnissen über kirchliche-, Zivil-, Polizei- und örtliche Gegenstände unter der Bedingung zu gestatten, daß sie der Tagsatzung jedesmal zur Kenntnis gebracht würden [76]). Rein politische Verträge abzuschließen sollte also den Kantonen untersagt sein; d. h. wohl solche Verträge, die irgendwie eine Verschiebung des überlieferten Machtverhältnisses zwischen den Kantonen zur Folge gehabt hätten, dagegen waren Verwaltungsverträge unter Vorbehalt der Ratifikation durch die Tagsatzung erlaubt. Allerdings hatte die Tagsatzung zu entscheiden, welche Kriterien ihr für politische und Verwaltungsverträge maßgebend waren.

Enger war den Kantonen die Grenze im Verkehr mit dem Ausland gezogen (BA Art. 31—33), indem Handelstraktate und sonstige Verkommnisse über den auswärtigen Dienst der Tagsatzung vorbehalten blieben und für jeden Fall, wo ein Kanton handelnd auftreten wollte und zwar betr. «anderer Gegenstände», zum voraus eine Bevollmächtigung seitens der Zentralbehörde verlangt wurde.

Die Bundesakte von 1815 umschrieb die Kompetenzen der Kantone im internationalen Verkehr in der Weise, daß Militärkapitula-

[75]) 8. Juli 1815.
[76]) Repert. der Abschiede 1803—1813, Seite 130, 159.

tionen und Verträge über ökonomische und Polizeigegenstände von einzelnen Kantonen mit auswärtigen Staaten geschlossen werden dürfen, nur sollen alte Verträge oder Rechte anderer Kantone nicht angegriffen werden. Deshalb forderte man eine nachträgliche Einsichtnahme durch die Tagsatzung und am 3. Juli 1831 wurde verlangt, daß Kantone, die Verträge mit dem Ausland abschließen, die Ratifikationsurkunde nicht ausstellen dürfen, bevor sie den Vertrag der Tagsatzung mitgeteilt hatten.

In interkantonalen Fragen waren seit 1815 die Kantone gewissermaßen selbständig gemäß § 6. «Es sollen unter den einzelnen Kantonen keine, dem allgemeinen Bund oder den Rechten anderer Kantone nachteilige Verbindungen geschlossen werden». Folglich waren alle Verträge ohne weitere Formalitäten von Seiten der Tagsatzung gestattet, wenn sie nur nichts dem allgemeinen Vertrage d. h. dem Bundesvertrage Entgegenstehendes enthielten.

Die Kantonsverfassungen von 1803 und 1814 regelten nur die Beziehungen des Kantons zur Tagsatzung und bezeichneten in dieser Hinsicht den GrR als allein kompetente Behörde [77]). Zweifelsohne war auch die Erledigung des Verkehrs mit den Kantonen und auswärtigen Regierungen Sache des GrR. In diesem Sinn entschied denn auch einfache Gesetzgebung. «Der GrR hat auf Antrag der Tagsatzung und den Vorschlag des KlR über Kriegserklärungen Friedensschlüsse und Bündnisse zu stimmen und zu entscheiden» [78]).

1. Die Gesandtschaft, die den Kanton bei der Tagsatzung vertrat, wurde vom GrR gewählt [79]), und bestand regelmäßig aus einem Gesandten und einem Legationsrat. Nach Art. 26 der Akte konnte sie nur nach Instruktion stimmen, die zu erteilen Recht des GrR war. Oefters wurde er ersucht, für bestimmte Fälle dem KlR dieses Recht zu übertragen. — So erließ am 16. April 1804 der schweiz. Landammann ein Kreisschreiben, worin er den Wunsch äußerte, daß es dem GrR gefallen möchte, den KlR zu allfällig notwendiger Ergänzung und Erläuterung, sowie auch zur Erteilung neuer Instruktionsartikel für unvorhergesehene im Laufe der Tagsatzung eintretende Fälle mit außerordentlicher Vollmacht zu versehen. Aehnlich verlangte auch der KlR diesbezügliche Vollmachten. Die Begehren wurden aber unter Hinweis einer eventuell einzu-

[77]) Art. 6 Ziff. 6, KV 1803; §§ 8 und 9, KV 1814.
[78]) § 35 des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute zwischen GrR u. KlR.
[79]) Art. 6 Ziff. 6 KV 1803; § 12, Ziff. 8 KV 1814.

berufenden außerordentlichen Großratsversammlung abschlägig beantwortet. Erst 1813 und 1814 wurde der KlR ermächtigt [80]), von sich aus neue Instruktion «über solche Gegenstände zu erteilen, für welche zur Beratung und Entscheidung bei der Bundesbehörde allzu nahe Tage angesetzt sind, als daß es möglich wäre, vorher die Entschließung des GrR darüber einzuholen».

Die Tagsatzung selbst besaß keine eigene gesetzgebende Gewalt, sondern bloß abgeleitete, die ihr durch die mit Instruktion und Vollmacht versehenen kantonalen Abgesandten vermittelt wurde. Wenn nun also der GrR auf Botschaft des KlR hin den Abgeordneten Verhaltungsmaßregeln und die Vollmacht, im Namen des Kantons zu stimmen, mitgab, delegierte er seine Befugnis, rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen, der Tagsatzung [81]).

Es konnte nun vorkommen, daß ein Tagsatzungsbeschluß nicht mit der Instruktion übereinstimmte. Dann konnte die Gesandtschaft zustimmen unter Vorbehalt nachträglicher Ratifikation durch den GrR [82]). Gebunden war jedoch der Kanton nicht, ebensowenig wie dann, wenn die Gesandtschaft gegen Beschlüsse gestimmt oder einen Vorbehalt zu Protokoll gegeben hatte [83]). Allerdings konnte er auch erklären, freiwillig sich der Mehrheit zu unterwerfen [84]).

Auf alle Fälle mußte ein Beschluß, der für den Kanton bindend sein sollte, vom GrR ratifiziert und zur Kenntnisnahme durch die Tagsatzung nochmals in Instruktion gegeben werden.

Als eidgenössisches Syndikat hatte die Tagsatzung bei Streitigkeiten zwischen den Kantonen zu entscheiden [85]).

Die Gesandschaft hatte vor dem GrR über die Ausführung der erhaltenen Aufträge und über die Verhandlungen der Tagsatzung Bericht zu erstatten. Durch Gesetz vom 11. Januar 1816 wurde noch

---

[80]) 31. Dezember 1813; 21. April 1814.

[81]) Vergl. His, Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts, Basel 1920, Seite 98, Anmerkung.

[82]) z. B. 9. März 1804 wegen Auslieferung der Kriminalverbrecher.

[83]) 1822 trat der Thurgau einer Uebereinkunft betr. des Handelsverkehrs mit dem Ausland bei, «in der Meinung jedoch, daß es dem hiesigen Kanton unbenommen sein sollte, späterhin je nach Maßgabe der nähern Entwicklung von sich aus andere Maßregeln zu ergreifen».

[84]) Thurgau verlangte Aenderung des § 42 der Bundesakte. Sollten aber alle andern Kantone mit der bisherigen Fassung des Artikels einverstanden sein, so wäre auch von Seite des Thurgau zuzustimmen (8. Juli 1814). Ebenso 1815, als es sich darum handelte, dem Vertrage zwischen der Schweiz und den Alliierten die Ratifikation zu erteilen.

[85]) So sollte die Gesandtschaft vor dem Syndikat Klage führen gegen den Kt. Appenzell wegen eines Erbanspruches eines Thurgauerbürgers, der von Appenzell laut Art. 116 der appenz. Landesgesetze, jedoch «bundeswidrig» unberücksichtigt geblieben war.

näher bestimmt, daß während der Tagsatzung von Zeit zu Zeit dem KlR Bericht eingesandt werden müsse, der dann in vollständiger Sammlung vom KlR dem GrR vorzulegen sei.

Der GrR entschied auch über Begehren zur Abhaltung außerordentlicher Tagsatzungen.

2. Die Verhandlungen mit andern Kantonen oder mit dem Ausland führte der KlR entweder mit Bevollmächtigung des GrR oder aber unter Vorbehalt nachträglicher Sanktion durch den GrR. Während dieser Geschäftsgang sich eigentlich aus den vorhandenen Vorschriften ergeben hätte, schien die Praxis ziemlich willkürlich gewesen zu sein in jenen Fällen, wo der KlR zum Abschluß eines Vertrages ermächtigt wurde. Die Frage, ob auch hier zur Gültigkeit des Vertrages die Ratifikation des GrR nötig sei, fand keine entschiedene Beantwortung. Als z. B. 1804 der KlR ermächtigt wurde, mit dem Stande Zürich zwecks Ankauf der im Kanton gelegenen zürcherischen Domänen zu verhandeln, erledigte der KlR die Angelegenheit definitiv; als aber 1828 der KlR die Befugnis erhielt, auf Grundlage der Langenthaler Konvention und der sie modifizierenden Konkordatsbestimmungen die Akte betreffs der Diözöse Basel zu unterzeichnen, ratifizierte nachträglich der GrR den Vertrag.

Von einiger Bedeutung für den Thurgau war eine zivilrechtliche Aussprache mit St. Gallen, sowie die Festsetzung eines ostschweizerischen Münzfußes. «Nach Anhören des durch Botschaft vom 15. Nov. 1808 mitgeteilt erhaltenen vom KlR unter Vorbehalt der Ratifikation des GrR mit der Regierung des Kantons St. Gallen abgeschlossenen Vertrages über die gegenseitige Behandlung von Paternitätsfällen» wurde Erteilung der Ratifikation beschlossen.

1826 fand zwischen den Ständen Thurgau, Schaffhausen, St. Gallen und Appenzell eine Deputiertenversammlung statt zwecks Abschluß eines Münzkonkordates, veranlaßt durch das Münzkonkordat der Stände Bern, Aargau, Waadt, Solothurn und Basel [86]).

Militärkapitulationen schloß der Kanton 1816 mit den Regierungen von Holland und Frankreich.

[86]) Vergl. Freienmuths «Journal», 33. Heft.

DRITTER ABSCHNITT

Die Verfassungen von 1831 und 1837.

1. Kapitel

Die äußern Schicksale der Verfassung von 1831.

Die scheinbare Ruhe der Restauration wurde plötzlich unterbrochen durch die Erschütterung, welche die französische Revolution vom Juli 1830 veranlaßt hatte. Der niedergehaltene Freiheitssinn der Völker brach sich gewaltsam Bahn, die Forderungen und Bestrebungen, die sich langsam in der Stille gebildet hatten, verlangten nun laut Verwirklichung. Daß aber Frankreich wieder einmal für die Schweiz das sie in Bewegung setzende Schicksalsland wurde [1]), ist nur insoweit zutreffend, als durch den Aufstand in Paris der Entwicklungsprozeß der neuen politischen Ideen in den Schweizerkantonen beschleunigt wurde. Die geistige Bewegung, die seit Jahren eine Aenderung der bestehenden Ordnung anstrebte und schließlich die Zeit der Regeneration herbeiführte, hatte zu ausgeprägt schweizerischen Charakter, war zu stark verwachsen mit schweizerischer Ueberlieferung und nationaler Eigenart, als daß man die Umwälzung von 1830 nur als eine Begleiterscheinung ausländischer revolutionärer Ereignisse betrachten könnte. Schon lange vor 1830 können wir im Thurgau eine liberale Opposition verfolgen [2]), deren Forderung auf die Demokratisierung des Regierungssystems ging. In einigen Kantonen hatte man bereits die Verfassung in Frage gestellt, in andern war man den Wünschen der Neuerungsfreunde

[1]) F. von Wyß: Das Leben der beiden zürcher. Bürgermeister David v. Wyß, Zürich 1884.

[2]) Bekanntlich finden wir schon 1814 in den Demokraten Kesselring, Locher und Anderes eine Oppositionspartei gegen die reaktionären Wahlbestimmungen der Verfassung.

etwas entgegengekommen, wie in Schaffhausen 1826, Appenzell J.-Rh. 1829, Luzern 1829.

Sucht man nach den Ursachen der Revolution, deren Resultat die politische Neugestaltung der Schweiz war, so sind sie für jeden Kanton, einige lokale Eigentümlichkeiten ausgenommen, die nämlichen: Einengung des politischen Lebens durch Zensur und Heimlichkeit, Abhängigkeit des GrR von der übermächtigen Regierung, allzustarke finanzielle Belastung des Volkes (indirekte Steuern).

Daß der Thurgau die Reihe der kantonalen Umgestaltungen eröffnete, mag befremden. Da er einer der neuen Kantone war, hätte man auch erwarten dürfen, daß er zum mindesten die Politik, die er zu Anfang seiner Selbständigkeit befolgte, auch weiterhin beibehalten werde. Wir wissen aber, wie stark hier der konservative Zug zur Restauration sich ausgeprägt hatte, das komplizierte Wahlsystem, die Verheimlichung der Verwaltungen, der Mangel an Volksrechten, wurde hier drückender als anderswo empfunden. Männer konservativer Richtung mußten zugestehen, daß es im Thurgau nicht zum Besten stehe und Manches mit Fug und Recht getadelt werden konnte [3]). Regierungsrat Freienmuth schrieb 1822 in sein Tagebuch: «Die komplizierte Erneuerung des GrR nach § 14 der Verfassung ist immer ein Gegenstand der Kritik und zum Teil der Unzufriedenheit [4]). Deswegen würde die Abänderung der Wahlen für den GrR, die man von einzelnen Orten verlangt, gerne zugestanden [5]). Daß das Uebel jedoch noch tiefer saß und das System der indirekten Wahl des GrR nur die äußere Veranlassung zum Unwillen des Volkes bildete, bezeugt die am GrR und an der Regierung geübte Kritik Freienmuths. «Wenn man unsere Administration untersucht, wird gewiß nicht viel zum Rühmen aufgefunden werden. Die meisten unserer Verordnungen und Gesetze halten kaum eine scharfe Kritik aus und mit der Handhabung der Gesetze geht es bekanntlich sehr schlecht. Im «Tagblatt» vielleicht seit 14 und mehr Jahren stehende Gesetze wurden nie in Vollziehung gesetzt; jahrelang läßt man Streitigkeiten zum Schaden der Parteien uncrörtert. Mit den Niederlassungssachen und mit den Heimatlosen ist man seit bald 20 Jahren nicht ins Reine gekommen; und ungefähr so steht es in allen Verwaltungszweigen» [6]). Seine weitern

[3]) Mörikofer, Die verschied. Verfassungsperioden usw. Manuskript.
[4]) Siehe Thurg. Beiträge zur vaterländischen Geschichte, 33. Heft «Journal» Freienmuths 1822.
[5]) Ebenda, 34. Heft 1830.
[6]) Ebenda, 33. Heft 1823.

Auslassungen über den GrR stellen diesem ein sehr schlechtes Zeugnis aus: «Ich kann mich über den GrR sehr ärgern: Wenige Männer oder keine von Selbständigkeit, die zu reden wissen und es tun. Die Vorschläge werden teils aus Furcht, teils aus Schmeichelei und Interesse angenommen» [7]). Allerdings zeigte der GrR gegen Ende der zwanziger Jahre mehr Selbständigkeit, er wagte die Verwaltung zu rügen und «verstärkte dadurch den Nationalgeist, durch welchen der KlR eher zurückgehalten wird, gegen den allgemeinen Geist des Landes zu handeln» [8]).

Die Verbitterung des Volkes über den Druck der Handänderungen, die ungerechte Verteilung der Militärsteuer, die ungeregelte Vermögenssteuer, den gegen das Eigentum schonungslosen Straßenbau, die widerspruchsvolle Ehehaftenordnung usw [9]), war zu groß, die Verschuldung der Bauern und die Abhängigkeit des Grundbesitzes vom auswärtigen Kredit zu allgemein [10]), als daß Maßnahmen, die solchen Zuständen abwehrend begegnen wollten, das Volk noch beruhigt hätten (Vergl. Seite 35). Man forderte mehr, als was die damalige Regierung geben wollte und konnte.

Die Führung der Unzufriedenen übernahm eine liberale Partei unter Leitung von Dr. Merk und Bornhauser. Ihr Hauptorgan war die Appenzellerzeitung. Ein bestimmtes Programm hatte die Partei allerdings nicht; man forderte, was anderorts ebenfalls gefordert wurde: «Freiheit der Presse, Oeffentlichkeit der Staatsverwaltung, direkte Wahlen. Bestimmt war ferner, daß man nur auf gesetzlichem Wege vorgehen wolle [11]), und daß die Regierung selbst die Revision der Verfassung vorzunehmen habe [12]).

1829 hielt Merk in der «Gemeinnützigen Gesellschaft» einen Vortrag über die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. Doch seine Worte fanden vor der Regierung wenig Gehör und man kritisierte die Unverfrorenheit des Neuerers. Die Appenzeller-Zeitung kam ihm zu Hilfe [13]).

---

[7]) Ebenda, 33. Heft 1820.
[8]) Ebenda, 34. Heft 1830.
[9]) Thurg. Zeitung No, 44, 1830.
[10]) Vergl. betr. der Verschuldung der Bauern Freienmuths «Journal». «Eine einsichtsvolle Regierung hätte, ut credo, viel verhindern können», 32. Heft 1818. Forderung des Volkes, daß sogar für das Vieh Pfandbücher errichtet werden sollen. Ebenda, 33. Heft, 1825.
[11]) Vergl. im Schweiz. Beobachter 1830 «so lange die Verfassung besteht, muß sie gehalten werden», — Thurg. Zeitg. No. 44, 1830. Bornhauser: «Seid ruhig, gehorchet den Gesetzen, bis die bessere Verfassung da ist».
[12]) Diesbezügl. Schreiben Bornhausers an Morell vom 24. Juni.
[13]) «Der Mißbrauch der Preßfreiheit und die Tendenz, die Verfassungen anzugreifen und die Wahlen mehr in die Volkshände zu legen, scheint in mehreren

Trotz Gärung und Unzufriedenheit im Sommer 1830 waren die Erneuerungswahlen in den GrR auf den 28. Oktober angesagt. Da die Regierung weiter nichts tat, als in einer etwas schroffen Erklärung, die gerade das Gegenteil erreichte [14]), das Volk zur Ruhe und zum Gehorsam zu weisen, so veröffentlichte Bornhauser seine Broschüre «Ueber die Verbesserung der thurg. Staatsverfassung». Daraufhin wurden in einigen Kreisen die auf den 28. Okt. ausgeschriebenen Wahlversammlungen, in denen die Erneuerungswahlen in den GrR vor sich gehen sollten, verweigert [15]).

Eine von den Liberalen am 18. Oktober im Stillen abgehaltene Versammlung in Weinfelden beschloß die Einberufung einer Volksversammlung auf den 22. Oktober. Die Versammlung vom 22. Okt. genehmigte eine von Bornhauser verfaßte Petition, die verlangte, daß «der GrR die Veranstaltung treffe, daß jeder Kreis zwei oder drei Repräsentanten wähle und zwar mit ganz unbeschränkter Wahlfreiheit. Von diesen Repräsentanten sei sofort die Verfassungsrevisionskommission zu bezeichnen». Von den eingegangenen Wünschen und Vorschlägen des Volkes sei ein Entwurf abzufassen und dieser den Kreisen zur Abstimmung vorzulegen. Daraufhin «haben die neuen Wahlen vor sich zu gehen und damit sei das Werk vollendet».

Man schien sich die Sache leicht vorzustellen und verließ sich zu sehr auf die Nachgiebigkeit der Behörden und die Ruhe des Volkes.

Bei der herrschenden Aufregung im Lande kam nun alles auf die Haltung der Regierung und des GrR an. Die Meinungen des KlR über die auf die Petition hin zu ergreifenden Maßnahmen waren geteilt; die Weigerung der Kreise aber, den Wahlakt vorzunehmen, gab endlich den Ausschlag: Man verschob die Wahlen vom 28. Oktober und berief auf den 8. November eine außerordentliche GrR-Versammlung ein.

In Ruhe eröffnete Anderwert die Versammlung [16]) und verlas

Kantonen Regel zu werden, und man scheint fast planmäßig dahin zu wirken, die Schweiz bei der Nachbarschaft in üblen Ruf zu bringen. «Journal», 39. Heft 1829.

[14]) Mörikofer, Die verschied. Verfassungsperioden, Manuskript.

[15]) Vergl. Appenzeller—Zeitung No. 44, 1830. «Wir wählen nicht mehr, Ruhig wollen wir sein, aber wir wählen nicht mehr. Der Obrigkeit wollen wir in Allem gehorchen, aber ein Wahleid, der ein Gaukelspiel ist, schwören wir nicht mehr». —

[16]) Vergl. das ähnliche Verhalten des Amtsbürgermeisters Hans v. Reinhard von Zürich.

die Petition von Weinfelden [17]), an die sich die Behandlung eines Dekretsvorschlages des KlR anschloß. An Stelle des bisherigen Wahlkollegiums beantragte man die direkte Wahl zweier Mitglieder durch die Kreise und die Wahl dreier Wahlmänner ebenfalls durch die Kreise, die die fehlenden 36 Großräte wählen sollten. Von einer weitern Verfassungsrevision war nicht die Rede; durch dieses kleine Zugeständnis hoffte man sich aus der wenig erfreulichen Lage zu retten. Eine Kommission wurde zur Beratung des Vorschlages des KlR eingesetzt, die folgenden Tags Bericht erstatten sollte. Vorher erschien aber noch eine liberale Deputation vor den Standeshäuptern und forderte, daß es dem zu erwählenden GrR vorbehalten sein solle, die Revision im Ganzen vorzunehmen.

Die Verhandlungen des GrR am 9. Nov., unter Drohungen des auf der Straße harrenden Volkes geführt, waren lebhaft und zähe. Ein Teil des GrR wollte von weitern Konzessionen an das Volk nichts wissen; der andere forderte ganze Arbeit und weitere Verfassungsänderung. Das Resultat war endlich das, «daß dem Verfassungsverbesserungswerk der unbeschränkte und schleunigste Fortgang verschafft, daß die Wünsche des Volkes darüber angehört, die Verfassung selbst aber den Kreisen zur Bestätigung vorgelegt werden solle» [18]). Die Zügel begannen der Regierung zu entgleiten; Schritt für Schritt gab sie nach.

Dennoch war das Volk unbefriedigt und mißtrauisch, weil keine bestimmten Weisungen zur Herstellung einer Verfassung gegeben worden waren. Dieser Umstand veranlaßte Bornhauser am 13. Nov. zu einem Schreiben an die Regierung. «Das Volk ist in seinen Erwartungen getäuscht, die Petition von Weinfelden im Großratsbeschluß umgangen». Man wollte von andern als direkten Wahlen nichts wissen und am Vorschlag betr. einer Revisionskommission nichts ändern lassen. Um es zu erzwingen, drohte man mit einer weitern Volksversammlung. Der KlR nahm von dem Schreiben Umgang und die Folge war, daß auf den 18. November das Volk zusammenberufen wurde.

Diese Volksversammlung beschloß zwar, die Wahlen nach dem Vorschlag des KlR (2 direkte Miglieder und drei Wahlmänner pro Kreis) vorzunehmen, dem neuen GrR aber bestimmte Direktiven zu geben. Es entstanden die «sieben guten Räte», deren Haupt-

[17]) Die Versammlung wurde wie bisher und trotz leidenschaftlicher Forderung des Volkes um Oeffentlichkeit, bei geschlossenen Türen abgehalten!

[18]) Mörikofer, Die verschied. Verfassungsperioden, Manuskript.

forderungen darin bestanden, daß der GrR als Verfassungsrat sich nur als provisorische Gesetzgebungsbehörde betrachte, daß Oeffentlichkeit der Verhandlungen und direkte Volkswahlen als Grundsätze aufgestellt würden.

In seinem Vollziehungsdekret für die Wahlen holte der KlR nach, was er am 9. Nov. unterlassen hatte, indem er bemerkte, daß «die Großräte nur provisorisch gewählt seien und die Verfassung zur Abstimmung vor das Volk gelange».

Am 25. Nov. gingen die Wahlen in den Verfassungsrat vor sich; es wurden überwiegend Vertreter der Volkspartei gewählt.

Am 15. Dezember versammelte sich der Verfassungsrat und beschloß die Wahl einer Fünfzehnerkommission zur Bearbeitung eines Revisionsentwurfs.

Am 17. Januar trat die Verfassungskommission zusammen, deren geistige Leitung Bornhauser, Eder und Keller übernahmen. Schon am 21. März konnte der Entwurf dem GrR zur Beratung vorgelegt werden.

Die Beratung war öffentlich und die Diskussionen wurden auszugsweise in die Thurgauer-Zeitung eingerückt.

Die Abstimmung über die Verfassung durch das Volk fand am 26. April statt. Das Ergebnis überraschte selbst die größten Optimisten der Liberalen. Von 18888 stimmfähigen Bürgern waren 10502 zur Urne gegangen; für Annahme der Verfassung stimmten 10044, für Verwerfung 432 [19]). Kein einziger Kreis hatte verworfen; Berg und Bürglen zählten nur Jastimmen.

Am 9. Mai wurde die Verfassung beschworen und zugleich die Mitglieder des GrR gewählt.

Damit war die politische Umwandlung im Kanton vollzogen. Nicht einem Druck von außen wie 1803 und 1814 war sie zu verdanken, sondern dem freien, innern Trieb des thurgauischen Volkes.

Die Verfassungsbewegung von 1830/31 bildet wohl den markantesten Punkt in der ganzen Geschichte des Kantons und das Charakteristische an ihr ist das Streben des Volkes nach politischer Freiheit und Unabhängigkeit seines Stellvertreters, des GrR.

---

[19]) Die Stimmen der Abwesenden 8586 wurden nicht mitgezählt (wie z. B. im Juni 1802 bei der Abstimmung über die helvetische Verfassung). Daß sich so viele enthalten, ist dem Umstande zuzuschreiben, daß vielerorts die Meinung verbreitet war, Abwesende würden als Annehmende mitgezählt. Doch hatte der GrR beschlossen, daß die Abwesenden nicht gezählt werden sollen, daß aber auch die Buße, die auf Fernbleiben von den Kreisversammlungen gesetzt war, nicht angewandt werden soll. Vergl. Appenzeller-Zeitung No. 70, 1831.

2. Kapitel

Die allgemeinen Grundsätze der Verfassung von 1831. — Ihr Einfluß auf die Zusammensetzung des GrR [1]).

J. Baumgartner schreibt, daß die Aufgabe des thurgauischen Verfassungsrates nur Redaktion gewesen sei, denn die Weinfelder-Versammlung habe die Landesverfassung gemacht [2]). Damit hat er indirekt erklärt, von wem die Neugestaltung des Staates ausgegangen war und zu wessen Gunsten deshalb eine Kräfteverschiebung in staatsrechtlicher Hinsicht stattgefunden hatte. Denn auf jener Versammlung erklärte sich das Volk selbst für mündig, es berief sich im Gegensatz zur Regierung auf seine Souveränität und erzwang die Anerkennung seiner Rechte und Wünsche. Unter seinem unmittelbaren Mitwirken wurde die Verfassung geschaffen, die, wie früher die aufoktroyierten Verfassungen der Mediations- und Restaurationszeit, unzweideutig den Charakter ihres Urhebers wiederspiegelte.

Der erste der zehn Abschnitte, in die die Verfassung von 1831 geteilt war, enthielt eine Anzahl Bestimmungen, die im Vergleich zu frühern Verfassungen vollständig neu waren und die infolge der Volksbewegung in das Grundgesetz Eingang gefunden hatten. Die «Allgemeinen Grundsätze» waren der Niederschlag all der Volkswünsche, die sich besonders in letzter Zeit in Zeitungen, Versammlungen und zahlreichen Petitionen [3]) geltend gemacht hatten. Es waren Bestimmungen, die eine weitgehende Aenderung des gesamten Regierungssystems herbeiführten und damit auch eine ausgedehnte Verschiebung der Befugnisse der obersten Behörden zur Folge hatten.

[1]) Die revid. Verfassung von 1837 soll nur dann erwähnt werden, wenn sich gegenüber der Verfassung von 1831 Aenderungen zeigen. Bis 1849 wurden weder in Bezug auf die Allgemeinen Grundsätze — § 219 KV 1831 verbot eine Aenderung derselben — noch in Bezug auf jene Bestimmungen, die den Wirkungskreis des GrR betrafen, wesentliche Aenderungen vorgenommen.

[2]) Vergl. J. Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830—1850. I. Bd IV. Abschnitt.

[3]) Die Verfassungskommission hatte sich mit mehr als 100 Petitionen zu befassen.

Die §§ 2 und 4 bezeichneten in gedrängter Kürze die Staatsform des Kantons Thurgau als eine repräsentativ-republikanische. «Die Gesamtheit der Bürger ist der einzige Souverän, von dem alle Staatsgewalt ausgeht (§ 2). Das thurgauische Volk regiert sich selbst durch von ihm gewählte Stellvertreter» [4]). Weder in der Verfassungskommission noch im Verfassungsrat hatten diese Bestimmungen Anlaß zu Diskussionen gegeben, ebensowenig § 38 der den GrR als Stellvertreter des Volkes bezeichnete. Der Gesetzgeber wußte, was das Volk forderte: nämlich, daß der Grundsatz der Volkssouveränität deutlich in der neuen Verfassung ausgesprochen werde und daß die Regierung eine direkt vom Volke gewählte Volksregierung sei [5]). Der GrR hatte seine ehemalige Stellung als Souverän aufgeben müssen [6]) und war nur mehr Stellvertreter des Volkes, der keine weitere Gewalt besaß, als die, welche ihm dasselbe «in Folge der von ihm, d. h. vom Volke angenommenen Staatsverfassung übertragen» (§ 4) hatte. Mit dieser Bestimmung fand das Repräsentativsystem, wie man es sich damals vorstellte, seine scharfe Prägung; § 34 beschränkte die direkte Volkssouveränität auf die direkten Wahlen und auf das Recht der Sanktion der Verfassung und Verfassungsänderungen.

Mit der Behandlung des § 5, der das Prinzip der Trennung der Gewalten aufstellte, trat man auf eine Materie ein, die anderorts alle Leidenschaften weckte, hier aber in aller Ruhe erledigt wurde. Schon die Verfassung der Helvetik hatten zwar den Grundsatz der Trennung anerkannt, ebenso die Zeiten der Mediation und Restauration, doch haben wir früher schon gesehen, wie mannigfache Ausnahmen bestanden und wie der Geist, der das Regierungssystem 1815—1830 beherrschte [6]), eine Vermengung der Gewalten und ein Uebergewicht der Regierung herbeiführte. Begreiflich ist deshalb 1831 die Forderung nach konsequenter Durchführung der Gewaltentrennung. Für den Thurgau charakteristisch sind die Bestrebungen nach Emanzipation des GrR und der Gerichte vom KlR. Während z. B. in Zürich eine weitschweifige Diskussion hauptsächlich das bisherige Verhältnis zwischen Regierung und Gericht, zwischen Verwaltung und Justizwesen der Kritik unterzog und besonders hierin Remedur schaffen wollte, verlangte man im Thurgau besonders eine Veränderung der Stellung der gesetzgebenden

[4]) Vergl. die Petitionen von Egnach, Keßwil, Dießenhofen usw.
[5]) Vergl. früher Seite 50.
[6]) Vergl. 2. Kap. A: Ausscheidung der Befugnisse des GrR und des KlR.

Behörde gegenüber der vollziehenden. Der GrR sollte in Zukunft nicht nur unabhängig sein von der Regierung, sondern, als Stellvertreter des Volkes, sogar über ihr stehen. Um den GrR gegenüber dem KlR noch mehr zu stärken, wurde bestimmt, daß Oberrichter wohl Mitglieder des GrR, nicht aber des KlR sein könnten; «es soll bloß die gesetzgebende Gewalt von der vollziehenden getrennt werden und daher können Mitglieder des Obergerichts auch Mitglieder des GrR bleiben» [7]). Diese Ansicht fand Widerstand. Man wies besonders auf die Stellung des Obergerichts als gerichtliche Oberbehörde im Fall der Anklage von Staatsverbrechen gegen öffentliche Beamte (wo der GrR als Ankläger auftrat) hin [8]), sowie auf das Recht der Begnadigung durch den GrR. Durfte der Oberrichter in einer Person Ankläger und Richter, Richter und Begnadigender sein? Eder antwortet darauf, «daß Klagen auf Staatsverbrechen leicht vor ein besonderes Gericht gebracht werden könnten, der Richter aber von dem Recht der Begnadigung darum nicht ausgeschlossen zu werden brauche, weil das Urteil Sache der Justiz und Gesetze, die Begnadigung aber einzig ein Akt der Humanität sei» [9]). Die Abstimmung im GrR billigte mit 70 Stimmen die Redaktion der Kommission, die grundsätzlich die Trennung der Gewalten aussprach und eine genaue Abgrenzung des Wirkungskreises der verschiedenen Behörden dem zukünftigen Gesetze vorbehielt.

Von ebenfalls weittragender Bedeutung war die Forderung «unbedingter Oeffentlichkeit der Verhandlungen des GrR, sowohl in kantonalen als in eidgenössischen Angelegenheiten; Oeffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen, namentlich in Rücksicht auf das Zeugenverhör» [10]). Der Gesetzgeber ging aber noch weiter und setzte fest, daß die ganze Staatsverwaltung öffentlich sei (§ 6). Damit hatte man nicht nur für Großrats- und Gerichtsverhandlungen das Prinzip der Oeffentlichkeit aufgestellt, sondern auch, was weit wichtiger war, für die Verwaltung [11]). Weniger im Thurgau als in andern Kantonen hatte man längst schon auf Abschaffung der Zensur gedrungen. Usteri von Zürich bemerkte: «Zum Wesen des Freistaates gehört die Oeffentlichkeit und in stellvertretenden Verfassungen ist der Bürger berechtigt, was Stellvertreter tun und

[7]) Prot. des Verfassungsrates.
[8]) Prot. der Verfassungskommission.
[9]) Prot. der Verfassungskommission.
[10]) Vergl. z. B. die Petition von Tobel.
[11]) Unter «Oeffentl. der Verwaltung» ist jedoch nur zu verstehen, daß in periodischen Tätigkeitsberichten die verschiedenen Verwaltungsbehörden dem GrR Rechenschaft abzulegen hatten, die dann veröffentlicht wurden.

verhandeln, zu kennen» [12]). Und «in der Ueberzeugung, daß die Oeffentlichkeit überhaupt eine der stärksten Garantien der Rechte und des Bestandes eines Volkes sind», übergab 1830 Prof. Monnard aus eigenem Antrieb die Verhandlungen des GrR des Kts. Waadt der Oeffentlichkeit [13]). Der Einfluß und das Drängen außerkantonaler Kreise [14]) bewirkten denn auch, daß ohne Opposition im Verfassungsrat der Grundsatz unbedingter Oeffentlichkeit in die Verfassung aufgenommen wurde. — Nach § 76 hatte vier Wochen vor Eröffnung der Großratsverhandlungen auf dem Wege der Presse eine allgemeine Bekanntmachung der Verhandlungsgegenstände des GrR zu erfolgen. 1832 wurde ein Dekret erlassen, das die Anstellung eines Großratsstenographen beschloß und zu gleicher Zeit nahm eine Kommission mit den Zeitungsverlegern Rücksprache zwecks Gründung eines billigen Tagblattes, dem dann unentgeltlich in besondern Beilagen die Gesetzesvorschläge noch beigegeben werden sollten [15]).

§ 11, der die Freiheit der Presse gewährleistete, eröffnete die Reihe der Freiheitsrechte des Bürgers. Bestrafung des Mißbrauchs von § 11 überließ man späterer gesetzlicher Ordnung. Auf die Staatsmänner der alten Schule mußte dieser Paragraph einen unangenehmen Eindruck machen. In ihrem Handeln öffentlicher Kritik unterworfen zu sein, war ihnen unerträglich. Doch die beiden Weinfelder Volksversammlungen hatten so nachhaltige Wirkung, daß entgegen konservativen Strömungen eine deutliche Formulierung der Preßfreiheit angenommen wurde.

Eine etwas mangelhafte Fassung erhielt § 10, das Petitionsrecht betreffend; nicht deshalb, weil er Kollektivpetitionen gestattete, die man in Zürich als sehr gefährlich verboten hatte, sondern hauptsächlich, weil er kein Ausführungsgesetz vorsah [16]). Im Verfassungsrat machte man auf diesen Mangel aufmerksam; besonders forderte man auch eine Bestimmung dafür, daß den Behörden nur solche Petitionen zugewiesen werden, die mit ihren Kompetenzen in Einklang sind. Bei der Abstimmung blieb diese Meinung in der Minderheit. Die Folge davon war, daß der GrR jede Art von Petitionen entgegennahm, gleichgültig, ob sie ihn aufforderten über

[12]) Usteri, Rede im Zürcher GrR v. 19. VI. 1828.
[13]) Vergl. Appenzeller-Zeitung No. 5, 1830.
[14]) Die Vorgänge in Zürich hauptsächlich beeinflußten die Revision im Thurgau. Snell's Verfassungsentwurf wurde von der Verfassungskommission, besonders von Eder, stark benützt.
[15]) 3. Jan. 1832.
[16]) Vgl. Vorschläge zur Verfassungsabänderung, Thurg.-Zeitung No. 12, 1831.

Privatangelegenheiten, über Entscheide der Gerichte und Regierung zu urteilen. 1833 sah sich daher der GrR gezwungen, ein Dekret über Ausübung des Petitionsrechtes zu erlassen. Er sah die Ernennung einer Petitionskommission vor, der Sichtung und Begutachtung aller Petitionen oblag; außerdem wurde bei Beschwerden gefordert, daß «das Bemühen der Beschwerdeführenden, auf ordentlichem Wege zum Rechte zu gelangen, erfolglos geblieben» sei.

Wohl die schwierigste aller Fragen, die Kommission und Verfassungsrat lange beschäftigte, war die Gewerbe- und Handelsfreiheit, § 12. Im Großen und Ganzen war man mehr über die Ausführung der Gewerbefreiheit als über den Grundsatz im Ungewissen. Die Kommission verlangte energisch: es gibt keine Ehehaften mehr. Mißbrauch der Arbeits-, Erwerbs- und Handelsfreiheit ist durch weise Polizeigesetze zu verhüten. Weniger scharf faßte im Verfassungsrat die Opposition den Gegenstand: Volle Arbeits-, Handels- und Erwerbsfreiheit bleibt als Grundsatz anerkannt. Das Gesetz wird die Beschränkungen aussprechen [17]). Man wollte nach dem Vorbilde Zürichs damit einer rücksichtslosen Aufhebung der Ehehaften aus dem Wege gehen [18]) und brachte dafür besonders zwei Punkte in Beratung: 1. kann vom rechtlichen Standpunkt Aufhebung der Ehehaften, die ererbt oder erkauft sind, ohne Entschädigung gefordert werden und 2. erlaubt das Gesamtwohl ein solches derogierendes Grundgesetz, durch welches der Ehehaftenbesitzer schwer geschädigt wird [19])? Trotz den über die nachteiligen Folgen eines solchen Beschlusses auf den Hypothekarkredit geäusserten Befürchtungen drang der Antrag der Kommission durch. Der Gedanke einer Schadloshaltung der Ehehaftenbesitzer war aufgeworfen worden und fand schließlich auch seine feste Grundlage in § 14 der Verfassung, der die Unverletzlichkeit des Eigentums garantierte. Die Ausführung dieser Bestimmung rief auch schon 1832 einem Dekret, das, ohne allzustark die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates in Anspruch zu nehmen, die etwas heikle Situation rettete. Man erstattete den ehemaligen Ehehaftenbesitzern die seit 1825 bezahlten Ehehaftengebühren zurück und erließ die noch ausstehenden Taxen. Damit hatte ein veralteter Ausnahmezustand seine gerechte Regelung erhalten. — Merwürdigerweise

[17]) Antrag Sulzbergers im Verfassungsrat.

[18]) Vergl. die Zürcher Verf. Art. 7, der eine Modifizierung der Ehehaftenordnung im Laufe der Jahre vorsah.

[19]) Vergl. Pet. von Steckborn. — Schon 1824 gab es 355 Bäckereien, 218 Metzgereien, 669 Schenkwirtschaften, 173 Mühlen, 514 versch. Ehehaftenbesitzer.

vervollständigte der § 18 durch verschiedene Paragraphen getrennt noch die Bestimmungen des § 12, indem das Recht unbedingter Freizügigkeit für Kantonsbürger ausgesprochen wurde. Für Bürger anderer Kantone verlangte man Gegenrecht des betreffenden Kantons. Eine Lösung der schon oft besprochenen Ansaßenverhältnisse versuchte man damit, daß Ansaßbewilligungen nach § 155 die Gemeinden erteilen konnten. Daß man aber damit keinen befriedigenden Zustand geschaffen hatte, beweisen die nachfolgenden zahlreichen Dekrete, die immer und immer wieder die Mängel zu verbessern suchten [20]).

§ 17 gewährleistete die persönliche Freiheit, indem jeder Verhaftete innert 24 Stunden vor seinen ordentlichen Richter gestellt werden mußte.

Ohne Opposition wurde § 9 angenommen, der den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aussprach. Allen Bürgern wurden die gleichen (politischen) staatsbürgerlichen Rechte, also allen auch gleiches passives Wahlrecht [21]) zuerkannt.

Mit einmütiger Annahme des § 21, der Glaubens- und Gewissenstreiheit sicherte und die evangelisch-reformierte und die katholische Konfession unter den besondern Schutz des Staates stellte, war die Beratung der Freiheitsrechte der Bürger zu Ende.

Ohne Einschränkung war die Souveränität des Volkes anerkannt worden, die Staatsform als eine repräsentativ-demokratische umschrieben; ebenso klar wurden die politischen Rechte der Bürger bestimmt. Daß aber die Anerkennung des Grundsatzes der Souveränität des Volkes einerseits und des rein repräsentativen Regierungssystems anderseits die Stellung des GrR von ehedem vollständig veränderte, ist klar. Abgesehen davon, daß dem in Petitionen und Verfassungsentwürfen ausgesprochenen Gedanken, der GrR sei der Stellvertreter des Volkes und er habe als solcher die höchste Gewalt auszuüben, die juristische Grundlage fehlte [22]), war schließlich diese volkstümliche Ansicht doch von maßgebendem Einfluß bei der Zu-

---

[20]) z. B. 28. Mai 1845; 14. April 1832; 26. Juni 1832; 11. Dez. 1837 usw.

[21]) Siehe unten über die Wählbarkeit der Geistlichen, Seite 65.

[22]) Der Stellvertretungscharakter der Großräte kam einmal klar zum Ausdruck, nämlich, als die Mehrzahl der Kreise ihren direkt gewählten Großräten die bindende Instruktion mitgab, in jedem Fall auf strikte Befolgung der «sieben guten Räte» zu dringen oder dann die Mitwirkung am Verfassungswerke zu versagen. Punkt 7 der guten Räte enthielt die Meinung: «das Protokoll der Kreisversammlungen sollte nach unserer Ansicht die Aufträge förmlich aufnehmen und jedem Kantonsrat und Wahlmann als Instruktion zugestellt werden».

sammensetzung des GrR, bei der Umschreibung seiner Befugnisse und bei deren praktischer Anwendung.

Die Physiognomie des neuen GrR hatte im Vergleich mit dem abgetretenen etwas jugendliches. Zahlreiche junge Männer, erst durch die Volksbewegung bekannt geworden, verbanden mit politischer Befähigung noch volle Schwungkraft und mit dieser Ausrüstung traten sie an ihre erste Aufgabe, Demokratisierung der Staatsverwaltung, heran.

Zwar soll hier betont werden, daß der Kampf der 30er Jahre nur der Staatseinrichtung, nicht aber den Personen gegolten hatte. Denn die hervorragenden Männer vergangener Perioden saßen wieder sowohl in der gesetzgebenden wie in der vollziehenden Behörde. Aber die neuen Männer, die das Volk gewählt, waren doch zahlreich und stark genug, um der Versammlung ein neues Gepräge zu geben. Sie bildeten die liberale oder Volkspartei [23]). Zum ersten Male wurde der GrR nach partei-politischen Grundsätzen besetzt; die Revolution hatte die Parteien gesondert und zwar in eine konservative Minderheit und liberale Mehrheit.

Man kann aber die interessante Beobachtung machen, daß sich die Minderheit nicht zu einer Oppositionspartei auswuchs, wie in andern Kantonen, z. B. in Zürich. Im Verfassungsrat allerdings opponierten die gemäßigt Konservativen, wie Mörikofer sie nannte — eigentliche Aristokraten gab es nicht — unter Führung Anderwerts bei den Fragen über den Staatsorganismus und seine Gliederung gegen ein allzu demokratisches System. Im GrR aber änderten sie insofern ihre Stellung, als sie sich in gemäßigter Weise den neuen Verhältnissen anzupassen versuchten, aus ihrer Oppositionsstellung also heraustraten [24]). Sie vertraten einen vermittelnden Konservativismus. Der Grund dieser eigentümlichen Gesinnungsänderung ist ohne Zweifel darin zu suchen, daß die Minderheit anfangs an die Möglichkeit, die neue Verfassung durchzuführen, nicht glaubte [25]), und darum von der neuen Zeit größeres Unheil erwartete als von der vergangenen. Als sie jedoch sah, daß die Freiheitsrechte des Volkes, die Umgestaltung des Staatswesens dem politischen Leben neue gestaltende Kräfte zuführten, stellte sie sich nicht feindselig zur Neuerung. Wir finden z. B. Anderwert wieder als Regierungsrat, 1831 und 1837 sogar als Präsidenten des Verfassungsrates.

---

[23]) Vergl. Helvetia, VIII. Bd. 1833, Seite 383. Darstellung der Ereignisse im Thurgau während den Jahren 1830/31. Ferner «Wächter» No. 30, 1831 usw.

[24]) Vergl. Mörikofer, Landammann Anderwert.

[25]) Vergl. Baumgartner J., Erlebnisse auf dem Felde der Politik.

Nur wenige ließen sich von der neuen Zeit nicht mehr meistern, spürten ihren Pulsschlag nicht mehr und konnten darum den Liberalen das Jahr 1830 nicht vergessen. In ihren Augen blieb die Verfassung das Werk unerfahrener, junger Leute; die Führer der Liberalen waren ihnen «Häuptlinge der Demagogie» [26]). Im politischen Leben jedoch blieb solchen Stimmen jeder Einfluß versagt, da hatte unbestritten die liberale Partei die Macht.

Nicht unversöhnlich, doch mit einer gewissen Rigorosität Andersgesinnten gegenüber war sie auch bestrebt, ihre Vorherrschaft zu behaupten und zu ihren Gunsten auszubauen. Die Mittel aber, um diesen Zweck zu erreichen, waren vom politischen Standpunkt aus betrachtet, verkehrt und bewirkten auch, daß die Partei bald ihre Durchschlagskraft verlor. — Sie war bestrebt, die unbeschränkte Macht der gesetzgebenden Behörde, des GrR herauszubilden. Zwar betonte man immer die Souveränität des Volkes und sprach von einem Kampf um Erhaltung der Volksrechte. Doch war schon im Verfassungsrat verschiedene Male ausgeführt worden, daß ein direkter Einfluß des Volkes auf Gesetzgebung und Verwaltung verhindert werden müsse. Ein Antrag, wie die Verfassung und deren Abänderungen, so auch die Gesetze, der Abstimmung des Volkes zu unterwerfen, wurde beinahe mit Stimmeneinhelligkeit verworfen [27]). Damit wurde das Mitspracherecht des Volkes bei der Gesetzgebung auf ein Minimum beschränkt, die Gewalt des GrR aber blieb beinahe unbegrenzt [28]), die gesetzgebende Behörde war ein politisches Machtmittel der liberalen Partei geworden.

In kürzester Zeit zeigte sich die Unfähigkeit der liberalen Partei, durch einheitliche Gesetzgebung die Verfassung ins Leben einzuführen; ihr Widerstand ferner gegen ein, wenn auch indirekes Mitspracherecht des Volkes bei der Gesetzgebung, mit andern Worten, das Aufgeben einer vollständigen Durchführung des Demokratisierungsgedankens, nahm ihr die Stoßkraft. Infolge des Mangels einer regen Opposition endlich verlor die Partei, die in gewissem Sinn politischer Gewalt ihre Macht zu verdanken hatte, den frischen Geist und mit ihr auch der GrR; es fehlte ihm «ein leitendes durchgeführtes prinzipium agens» [29]).

---

[26]) Freienmuth, «Journal», 35. Heft.

[27]) — und zwar auf das Votum Bornhausers hin. Vergl. Prot. des Verfassungsrates zu § 34.

[28]) St. Gallen hatte das Veto, vergl. unten Seite 74, ebenso Anm. 10, Seite 74.

[29]) Freienmuth «Journal» 1834.

Schon im Winter 1833 schrieb die Thurgauer-Zeitung: «Mit der gegenwärtigen Sitzung des GrR scheint gleichsam eine neue Periode desselben beginnen zu wollen. Es hat sich die frühere Gereiztheit, der Gegensatz der Parteien, die schonungslose Befehdung und der Mißbrauch der Stärke nicht gezeigt» [30]). 1835 heißt es: «Es kann bemerkt werden, daß die Parteien soviel als ausgelöscht waren» [31]). Im Grunde richtig charakterisiert wurde aber die Ruhe des GrR durch die kurze Bemerkung: «Im thurgauischen GrR scheint eine gewisse Unempfänglichkeit für großartige Ideen eintreten zu wollen» [32]).

Mit der Revision von 1837 entglitt den ehemaligen Radikalen Bornhauser, Eder und Keller vollständig die Führung; sie wurden verdrängt durch die Männer der juristischen Doktrin: Kern, Gräflein, v. Streng.

Diese letztern bildeten die neu eingeführte «Justizkommission», deren erste Aufgabe in der Oberaufsicht über das Justizwesen bestand. Sie waren in den GrR wählbar und leiteten ihn auch bald nach ihrem Willen. Ein Versuch zur Einführung des Veto 1837 mißlang, denn die Doktrinäre, oder wie die Justizkommission bald genannt wurde, — das Triumvirat — wollten keine erweiterte Demokratie. Es zeigte sich hier die politische Kraft weniger Führer wieder machtvoller als die innern Kräfte des Staates, die sich aus der demokratischen Anlage des Staatswesens herleiteten [33]).

3. Kapitel

Die Organisation des GrR.

Die Wahl des verfassungsmäßigen GrR ging unter Anleitung und Oberaufsicht des Verfassungsrates vor sich, dessen Verrichtung erst nach erklärter Konstituierung des neuen GrR aufzuhören hatte [1]).

[30]) Die «Thurg.-Zeitung» war das Organ der Konservativen, der oft zu radikal redigierte «Wächter» das der Liberalen. — No. 102, 1833.

[31]) No. 55, 1835. Thurg.-Zeitung.

[32]) No. 2, 1835. Thurg.-Zeitung.

[33]) Vergl. was schon 1830 Freienmuth in seinem Tagebuch bemerkte: «Aristokrat ist gegenwärtig jeder, der ein Amt hat, liberal jeder, der ein Amt haben möchte». 34. Heft.

[1]) § 11 des Dekrets über die Anordnung der Wahl des GrR, 2. Mai 1831.

a) W a h l. Zur Erwählung des GrR blieb der Kanton in 32 Kreise eingeteilt. Nach § 39 ernannte jeder der 32 Kreise die ihm zugeteilte Anzahl Mitglieder des GrR in oder außer dem Kreise. Zur Beobachtung der strenge geforderten Parität hatten sich die Kreise nach einer bestimmten Skala zu richten, die zahlenmäßig das Repräsentationsverhältnis der evangl. und kathol. Konfession festsetzte [2]). Weniger das hier ausgesprochene Prinzip der direkten Volkswahlen [3]) als vielmehr die Skala hatte Anlaß zu langen Diskussionen gegeben. Bald forderten einzelne Kreise Vermehrung der Zahl der ihr zugeteilten Großräte auf Kosten anderer Kreise, bald beschwerten sich die Katholiken, die zwei Mitglieder weniger als früher erhielten. Schließlich hatte man sich dahin geeinigt, daß nur die Bevölkerung zum Maßstabe der Repräsentation genommen wurde, derzufolge 77 reformierte und 23 katholische Mitglieder gewählt werden sollten (Vergl. Seite 16).

Eine wesentliche Aenderung gegenüber früher erfuhren die Bestimmungen über das aktive und passive Wahlrecht. Die Ausübung dieser Rechte war damals vom Besitz abhängig gemacht worden; nun aber ließ man ohne Widerspruch den Vermögenszensus fallen.

Das zurückgelegte 20. Altersjahr war für den Kantonsbürger das einzige Erfordernis zur aktiven politischen Handlungsfähigkeit (§ 29).

Mehr zu sprechen gab in Kommission und Verfassungsrat § 27, der sich über die vom Stimmrecht Ausgeschlossenen ausließ. «Die Ausübung des Akivbürgerrechts wird eingestellt

a) durch erlittene Verurteilung zu entehrenden Strafen,
b) durch ein Urteil, welches in den vom Gesetz bestimmten Fällen die Einstellung des Bürgerrechts verhängt,
c) durch gerichtliche Bevogtigung,
d) durch den Zustand eines Falliten oder eines gerichtlich Akkordierten, ohne wieder rehabilitiert zu sein,
e) durch Almosengenössigkeit,
f) durch von der Behörde rechtsgenüglich erwiesene unerlaubte

---

[2]) Bornhauser in der Verfassungskommission: «Zur Ausgleichung der Parität, die einstens der Notwendigkeit eines Wahlkollegii zum Deckmantel gedient hat, habe ich diesen Vorschlag gemacht».

[3]) Mit wenigen Ausnahmen bildeten direkte Volkswahlen eine Hauptforderung sämtlicher Petitionen. — Diakon Pupikofer äußerte sich: «Ich möchte als Freund guter Wahlen empfehlen, auf der Beibehaltung einer Anzahl indirekter Wahlen zu beharren». Auch das Recht der Selbstergänzung des GrR wurde nur von einer Gemeinde — Eschenz — gefordert.

Umtriebe, um zu irgend einer öffentlichen Stelle zu wählen oder gewählt zu werden».

Ad lit d wurde verlangt, daß die Akkordierten für alle künftigen Zeiten in der Ausübung des Kantonsbürgerrechts eingestellt werden. Zum Beweis wies man auf eine ähnliche Bestimmung der Zürcher Verfassung hin [4]). Doch hielt man die liberalere Fassung der Kommission bei, die dem Rehabilitierten das Stimmrecht wieder gab [5]). Die aus der Tessinerverfassung entlehnte lit. f war gerichtet gegen Bestechung, fiel aber 1837 weg.

Dem aktiven Wahlrecht stellte § 26 das passive gegenüber; um zu einer öffentlichen Stelle wählbar zu sein wurde erfordert,

a) Besitz des Aktivbürgerrechts,
b) Besitz des Kantonsbürgerrechts seit fünf Jahren,
c) fester Wohnsitz im Kanton,
d) für den naturalisierten Schweizer die Verzichtleistung auf sein früheres Bürgerrecht, wenn sie der betreffende Kanton auch von thurgauischen Bürgern verlangt,
e) Verzichtleistung auf Adelstitel, Orden und Pensionen.

§ 40 forderte für die Wählbarkeit in den GrR die im § 26 vorgeschriebenen Eigenschaften, doch mußte der Gewählte das 25. Altersjahr angetreten haben.

Heftige Anfechtung erlitt der zweite Teil von § 40, der für Geistliche ein besonderes Wählbarkeitsbedingnis aufstellte. Der Vorschlag der Kommission selbst enthielt darüber nichts, doch wurde im Verfassungsrat der Antrag gestellt, die Geistlichen gänzlich von der Wahlfähigkeit auszuschließen. Ein politischer Geistlicher sei nicht würdig, im geistlichen Stande zu verbleiben [6]), ferner rufen gleiche Rechte auch gleichen Pflichten, somit hätte der Geistliche auch Militärdienst zu leisten usw. Im Grunde genommen aber fürchtete man sich vor einem Uebergewicht des geistlichen Standes [7]). Mit Recht wies man aber auf die Unverträglichkeit einer solchen Bestimmung mit § 9, der jedem Bürger die gleichen politischen Rechte einräumte, hin [8]). Schließlich fand die Zustimmung

[4]) Landammann Morell im Verfassungsrat.
[5]) Vergl. die zustimmende Bemerkung der Thurg.-Zeitg. No. 12, 1831.
[6]) Vergl. Bachmanns Votum 14. April 1831.
[7]) Vergl. die Voten von Dr. Keller und Kreisamtmann Bachmann, 14. April 1831. Letzterer sagte: «Wir wollen doch nicht von der Aristokratie in die Hierarchie fallen».
[8]) Der Mentalität der damaligen Zeit entsprechend mußte die Betonung der politischen Freiheit als der gewichtigste Beweis gelten.

des Rates ein Antrag, der den Geistlichen nicht ausschloß, sondern nur verlangte, daß er nicht in dem Kreise gewählt werde, in welchem er auf einer Pfründe angestellt sei (§ 40).

Die große Bedeutung einer kurzen Amtsdauer der Mitglieder wohl erkennend, schlug die Kommission eine Reduktion derselben auf zwei Jahre vor, die auch genehmigt wurde (§ 41). Eine Frage ist, ob man damit nicht zu weit gegangen, besonders da noch alljährlich die Hälfte des Rates zum Austritt kam. Es bestand die Gefahr, daß bei dem bestehenden Kommissionalsystem die Kommissionen infolge der Wegwahl der Mitglieder durch die Großratswahlen auch wieder neu besetzt werden mußten, was den ruhigen Fortgang der Geschäfte erschweren mußte. Das Reglement des GrR § 40 forderte zwar Berichterstattung der Kommissionen in der nämlichen Sitzungsperiode, in der der Auftrag gegeben wurde, «es sei denn, daß das Geschäft besonders weitläufige und schwierige Untersuchungen erheischte». — Eine starke Minderheit stimmte 1837 für eine vierjährige Amtsdauer.

Die austretenden Großratsmitglieder konnten nicht durch einfaches offenes Handmehr in den Kreisen bestätigt werden; dagegen war eine Wiederwahl durch geheime Wahl in den betreffenden Kreisversammlungen zuläßig. Ein Dekret vom 26. Januar 1832 regelte die hierin zu beobachtende Ordnung.

Den vorhergehenden Verfassungen vollständig unbekannt war der Inhalt von § 54, der eine Entschädigung der Großräte festsetzte. Einig in Bezug auf die Grundgedanken[9]), teilten sich doch die Meinungen in Kommission und Verfassungsrat bei der Frage, ob der Staat oder die Kreise, die den Großrat gewählt hatten, zur Besoldung heranzuziehen seien. Die Befürworter der Entschädigung durch die Kreise, die in der Kommission die Mehrheit bildeten, wiesen auf die starke finanzielle Belastung des Staates hin, sowie auf das Interesse der Kreise, das sie für ihre Vertreter haben müßten. Umgekehrt und m. E. mit Recht, schrieb die Opposition die Entschädigung des GrR jenen zu, «in dessen Namen und Interesse sie versammelt werden», d. h. dem Staate. Nicht Kreis-, sondern Kantonsräte sollen gewählt werden, wie auch eine Verantwortlichkeitspflicht gegenüber dem ganzen Land und nicht nur gegenüber einem Teil desselben bestehe. So wurde denn schließlich § 54 folgender-

[9]) Man betonte besonders, auch armen Bürgern die Annahme des Großratsmandats durch eine Entschädigung zu ermöglichen. Zürich überließ die Entschädigung den Zünften § 51.

weise formuliert: «Die Mitglieder des GrR beziehen für ihre amtlichen Verrichtungen eine Entschädigung, welche die Staatskasse bezahlt» [10]).

b) Sitzungen. Aehnlich wie in der Restaurationsverfassung wurden auch 1831 jährlich zwei ordentliche Sitzungsperioden (im Brach- und Christmonat) bestimmt. Ihre Dauer sollte von der Zahl und Wichtigkeit der Geschäfte abhängen (§ 42). Frauenfeld blieb zwar der Hauptort des Kantons (§ 23), aber in Anerkennung der nunmehr verfassungsgeschichtlichen Bedeutung Weinfeldens wurden die Sitzungen des GrR abwechslungsweise an beiden Orten abgehalten, trotz dem Einwande einer umständlichen Amtsführung wegen Archiv und Personal [11]). In der Regel geschah die Einberufung durch den KlR (§ 75), aber für besondere Fälle war die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung entweder durch den KlR oder auch durch den Präsidenten des GrR, wobei aber die ausschreibende Stelle der andern sofort Kenntnis zu geben hatte (§ 75), vorgesehen (§ 42). Interessant ist die Begründung, mit der diese Bestimmung aufgenommen wurde: es sei nämlich Mißtrauen gegen jede Behörde dem Wohl des Ganzen zusagend, indem dem Präsidenten die Zusammenberufung des GrR in außerordentlichen Fällen konvenieren könne, dem KlR aber nicht und so umgekehrt [12]). Ein deutlicher Beweis, wie sehr man der Regierung mißtraute!

§ 43 bestimmte, daß ein Viertel der Kantonsräte oder der Kreise vom Präsidenten eine außerordentliche Einberufung des GrR verlangen konnte, welcher Aufforderung er innert acht Tagen nachzukommen hatte. Aus dem mißtrauischen Geiste der Zeit heraus gewachsen war dagegen ein Zusatzantrag der Kommission, der im Falle der Weigerung des Präsidenten den die Einberufung Begehrenden erlaubte, von sich die Einladung ergehen zu lassen und den Ort der Versammlung zu bestimmen. Glücklicherweise fand dieser Zusatzantrag nicht die Genehmigung des GrR.

Den Vorsitz in den Versammlungen führte ein Präsident, eventuell Vizepräsident, die in der letzten Sitzung einer Periode für die nächste unter billiger Berücksichtigung der Parität gewählt

---

[10]) Ein Mitglied erhielt 1 fl. 21. kr. (à 2.12) der Präsident zwei Neuthaler. Dekret vom 22. Juni 1831. Mitglieder der Kommissionen erhielten in der Zwischenzeit ein Taggeld von 3 fl. § 42 des GrR-Reglementes.

[11]) Vergl. Prot. der Verfassungskommission; Bachmann: «Wir wollen keine wandernde Musikgesellschaft werden».

[12]) Prot. der Verfassungskommission, Bornhauser als Präsident.

wurden; die nämlichen Personen konnten nicht zwei Jahre nacheinander dieselben Stellen bekleiden (§ 47).

Stimmenzähler waren zwei Mitglieder des GrR [13]), der Staatsschreiber besorgte die Kanzleigeschäfte [14]).

Nach der Konstituierung wurden die Beratungen nicht bei geschlossenen Türen wie früher, sondern öffentlich abgehalten. Die Oeffentlichkeit der Großratssitzungen, die § 50 in Aussicht stellte, war ein altes stets wieder aufgestelltes Postulat, das in allen Petitionen figurierte. Sie mußte ohne Zweifel zur Hebung der parlamentarischen Disziplin erheblich beitragen, wie auch die Bestimmung, die Verhandlungen in einem Auszug dem Volke vorzulegen (§ 53). Ueber die Bekanntmachung der Geschäfte siehe Seite 57 [15]).

Eine nicht bekämpfte Ausnahme vom Grundsatz der Oeffentlichkeit machte § 51 [16]), der auf Verlangen der absoluten Mehrheit des GrR eine geheime Sitzung vorsah bei Gegenständen, die Krieg und Frieden, Verträge und Gesandtschaftsinstruktionen betrafen. Zu einiger Verwirrung gab der Nachsatz Anlaß, der besagte, daß in geheimer Sitzung keine Beschlüsse mit gesetzlicher Kraft gefaßt werden könnten. Man glaubte im Paragraphen einen Widerspruch zu sehen; wenn keine gesetzlichen Beschlüsse gefaßt werden könnten, sei eine geschlossene Sitzung nicht nötig. Auf die Bemerkung Eders hin, daß zwischen Beratung und Abschluß ein großer Unterschied sei, wurde aber § 51 angenommen [17]).

Da der Grundsatz der Gewaltentrennung scharf und konsequent durchgeführt werden sollte, mußte sich die Stellung des GrR zur Regierung hinsichtlich des Geschäftsganges ändern. Bekanntlich blieb der KlR früher ein Bestandteil des GrR. Nun aber wurde die Regierung als oberste Administrativ- und Exekutivbehörde bezeichnet, gehörte infolgedessen auch nicht mehr in den GrR. Dem Geiste der Zeit und der Stellung des GrR entsprechend aber war es, daß sich «die verschiedenartigen Ausstrahlungen» seiner Gewalt auch auf den KlR erstreckten. Das Verhältnis vom Großen zum KlR verschob sich zu Ungunsten des letztern, wofür die scharfe Fassung des § 99 ein deutlicher Beweis ist. Gegenüber dem Antrag der Kommission, daß der KlR nur auf das Gutfinden und die Ein-

[13]) Großratsreglement vom 18. VII. 1832, § 27.
[14]) Ebenda, § 29.
[15]) Bornhauser im Verfassungsrat: «Es ist besser, daß das Volk Bemerkungen vorher als nachher mache».
[16]) Eine ähnliche Bestimmung in Zürich ist unbekannt.
[17]) Vergl. Prot. des Verfassungsrates.

ladung des GrR hin beratungsweise ohne Stimmrecht an den Beratungen teilnehmen sollte [18]), suchten die Freunde der alten Ordnung noch möglichst viel von der ehemaligen Machtstellung der Regierung zu retten. Wie soll, so fragten sie sich und m. E. mit Recht, der KlR den Sinn der Gesetze und den Geist des Volkes erfassen, wenn er den Verhandlungen fernbleiben muß. Darum soll man die nur im Thurgau bekannte Bestimmung dahin abändern, daß der KlR nach seinem Belieben und Gutdünken den Sitzungen beratungsweise beiwohnen könne. Trotz dem wohlerwogenen, schwerwiegenden Argumente siegte jene Richtung, die den Einfluß des KlR, auch mit nur deliberativer Stimme, fürchtete und der die kleinrätlichen Befugnisse möglichst einschränken wollte.

Mit den Jahren mußte der GrR allerdings erkennen, daß die Wirksamkeit des KlR allzusehr gehemmt war. Die revidierte Verfassung von 1837 bestimmte denn auch, «unbeschadet der allgemeinen Gründsätze», daß Hinzuziehung des KlR zu den Beratungen jener Gegenstände obligatorisch sei, die von ihm in Form von Gesetzesvorschlägen eingegeben worden seien [19]).

Bei der Behandlung von Gesetzen und Gesetzesvorschlägen war der GrR insofern frei, als er sie sofort beraten und abändern oder sie einer Kommission zur vorherigen Prüfung überweisen oder endlich auf den Kanzleitisch legen lassen konnte [20]). Unbenommen war es ihm auch, auf einen Dekretsvorschlag überhaupt nicht einzutreten [21]).

Bei der Besetzung der Kommissionen galten auch weiterhin die Vorschriften der Restaurationsperiode [22]). Eine Ausnahme machte die Teilnahme von Regierungsräten. Hielt man eine solche für notwendig [23]), so mußte sie vom Plenum beschlossen werden [24]).

c) Verantwortlichkeit und Immunität des GrR. § 45, der sich mit der Verantwortlichkeit der GrR-Mitglieder befaßte, sagte, daß diese für ihre bei den Verhandlungen dieser

---

[18]) § 39 des GrR-Reglementes.
[19]) § 96 KV 1837. Vergl. Thurg.-Zeitung No. 101, 1843.
[20]) §§ 32 und 35 des GrR-Reglementes.
[21]) 27. Juni 1833: Zurückweisung des Dekretsvorschlages über Einteilung der Kriminalfälle; 27. Juni 1833: Zurückweisung eines Dekretsvorschlages über die Beitragsleistung der Ansaßen an die Schulen usw.
[22]) §§ 36—41 des GrR-Reglementes.
[23]) § 39 des Regl. § 99 KV 1831. So saßen z. B. in der Gesetzesrevisionskommission 2 RR und 3 GrR; GrR Prot. 21. Mai 1831.
[24]) Ebenso mußte auch über die Zuziehung von RR zu den GrR-Verhandlungen vorerst abgemehrt werden. § 39 des Regl.

Behörde gemachten Aeußerungen und Anträge vor keinem Richterstuhl verantwortlich seien. Begründet wurde die Bestimmung damit, daß das Volk «an die kaum erwachte Oeffentlichkeit» noch nicht gewöhnt sei und daß deswegen die Verfassung gewisse Sicherheit bieten müsse, daß jedes Mitglied ungestraft seine Meinung frei äußern könne[25]). Beinahe einstimmig wurde diese Vorschrift als «ein Palladium der Freiheit»[26]) in die Verfassung aufgenommen. — Eine Verantwortlichkeit des GrR als Körperschaft wurde nirgends festgelegt.

Ebenso wurde durch § 46 vorgesehen, daß die Mitglieder des GrR während der Dauer der Sitzungen persönlich unverletzlich seien und ohne Bewilligung des GrR nicht verfolgt oder verhaftet werden dürfen. War jedoch gegen einen GrR außerhalb der Sitzungsperiode eine Strafuntersuchung angehoben worden, so mußte er laut § 18 des Strafgesetzes vom 19. Juni 1834 von der Regierung in seinen Amtsverrichtungen suspendiert werden, was zu Beginn der Sitzungsperioden mit Botschaft dem GrR bekannt gegeben wurde[27]).

d) Unvereinbarkeitsbestimmungen. Vom Amte eines GrR konnte der Thurgauer aus verschiedenen Gründen ausgeschlossen sein.

Selbstverständlich verhindert der Mangel einer von § 40 zur Wählbarkeit geforderten Eigenschaft auch eine gültige Wahl (siehe Seite 65), dagegen verboten die §§ 78 und 208 nur die gleichzeitige Ausübung eines Amtes mit einem andern.

Bekannt ist § 78, der die Regel der Unvereinbarkeit für das Amt eines Regierungsrates mit dem eines Großrates aufstellte. Verzichtleistung auf ein Amt erlaubte folglich die Annahme und Beibehaltung des andern. Aehnlich waren die Verhältnisse bei § 208, der verbot, daß ein vom KlR gewählter Beamter Mitglied des GrR sei. Die Frage, ob auch jene Beamten, die vom KlR nur vorgeschlagen, z. B. Erziehungsratsmitglieder, vom GrR aber gewählt wurden, die Bedingnisse erfüllten, um vom GrR ausgeschlossen zu sein, beantwortete die Praxis in verneinendem Sinn.

Bei der Revision der Verfassung 1837 ließ man § 208 weg mit der Begründung, daß durch einen Wahlakt keine Staatsgewalt ent-

[25]) Vergl. Prot. der Verfassungskommission.
[26]) Vergl. Prot. des Verfassungsrates, Bornhauser und Mörikofer.
[27]) z. B. Verfahren gegen GrR Häberlin, 26. Juni 1837; eingestellt 2. Okt. 1837, sowie gegen GrR Schildknecht 6. Nov. 1837.

stehe; daß ferner diese Bestimmung im Widerspruch stehe mit andern Paragraphen, die eine Wahl eigentlicher Vollziehungsbeamten, z. B. der Bezirksstatthalter, in den GrR nicht verbieten.

Personen, die vom GrR selbst zu einem Amt gewählt worden waren, konnten ohne weiteres auch ein GrR-Mandat annehmen, ausgenommen der Staatsschreiber (§ 203). Die letztere Ausnahmebestimmung kannte die Verfassung von 1837 nicht mehr.

Die Kommission hatte den § 203 umfassender formuliert: «Kein vom KlR Angestellter und kein unter demselben unmittelbar stehender Vollziehungsbeamter kann in einer richterlichen Behörde oder im GrR eine Stelle bekleiden». Damit war z. B. den Friedensrichtern und Bezirksstatthaltern, die vom Volke gewählt, aber dem KlR verantwortlich waren, der Eintritt in den GrR untersagt. Richtig argumentierte man schon in der Kommission gegen diese Ansicht: «Dem Volke ist die Wahl seiner Vollziehungsbeamten freigestellt, warum sollen sie nicht auch Stellvertreter desselben sein können»? Man ging entschieden zu weit, als man den Ausschluß der untern Vollziehungsbeamten vom GrR als eine Forderung des Grundsatzes der Gewaltentrennung hinstellte[28]). Der Verfassungsrat gestattete denn auch den dem KlR veranwortlichen Beamten den Eintritt in den GrR.

4. Kapitel

Die Befugnisse des GrR.

A. Gesetzgebung.

Laut § 38 der Verfassung von 1831 wurden dem GrR klar und unzweideutig zweierlei grundlegende Funktionen zugeschrieben: Ein GrR von 100 Migliedern übt im Namen und als Stellvertreter des Volkes die gesetzgebende und aufsehende Gewalt aus.

[28]) Vergl. Bachmann im Verfassungsrat: «Die Konsequenz fordert ihre Ausscheidung, aber die Not (Mangel an fähigen Beamten) ihre Teilnahme».

Die höchste Gewalt wurde also deutlich dem Stellvertreter des Volkes, d. h. dem GrR zur Ausübung übertragen, indem man die Kompetenzen des GrR, welche in den §§ 39—76 noch detailliert wurden, unter zwei Gesichtspunkten kurz zusammenfaßte. Gerade darin lag ein Vorzug der Verfassung, daß sie neben einer gewissen Beweglichkeit doch nicht der Festigkeit und Klarheit entbehrte.

Dem GrR wurde also eine doppelte Aufgabe zugewiesen, indem er einerseits dazu bestimmt wurde, über die Rechte und Freiheiten des Volkes zu wachen und den Gang der Verwaltung zu beaufsichtigen, anderseits das Recht der Gesetzgebung auszuüben [1]).

In den Verfassungen von 1803 und 1814 blieb die Frage, ob der GrR alleiniger Gesetzgeber sei, unbeantwortet. Er hatte nur zu entscheiden über Gesetzesvorschläge, die der KlR nach eigenem Gutdünken einbrachte. Neben dem GrR konnte das Gesetzgebungsrecht, ohne daß schließlich die Verfassung verletzt wurde, auch von andern Behörden, besonders vom KlR (vergl. Abschnitt II) ausgeübt werden; daß der GrR sich als Souverän des Landes bezeichnete, änderte an seiner verfassungsmäßig beschränkten Gesetzgebungsbefugnis nichts.

Mit 1831 wurde die Sachlage eine andere; da hieß es einfach: der GrR übt die gesetzgebende Gewalt aus, m. a. W. die Rechtsetzung liegt ausschließlich in seiner Kompetenz. Mit einem Mal wurde dadurch die Stellung des GrR der Regierung gegenüber befestigt und gestärkt, die Eingriffe der vollziehenden in die gesetzgebende Gewalt, wie sie noch zur Zeit des restaurierten Staates der KlR nach dem weiten und dehnbaren Grundsatz der Verwaltung «nach freiem Ermessen» ausgeübt hatte, ausgeschaltet [2]). Dies erreichte die Verfassung dadurch, daß sie dem GrR das Recht der Gesetzesabänderung und der Initiative zuerkannte [3]).

Das Recht, die Gesetzesvorschläge abzuändern, fand in der Verfassung folgenderweise Ausdruck: Der GrR entscheidet über Annahme, Abänderung oder Verwerfung aller Gesetzesvorschläge, die ihm gemacht werden (§ 55). Dieses Recht erforderte

[1]) Die ausdrückliche Betonung des Rechtes zur Ausübung der «höchsten Gewalt» durch den GrR in der Verfassung von 1837 hatte praktisch keine weitere Bedeutung, d. h. sie änderte an den Befugnissen des GrR nichts.

[2]) Vergl. Fleiner R., Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz. Diss. Jur. Zürich 1917.

[3]) «Der GrR soll nicht, wie bis dato nur ja und nein sagen können, sondern das Abänderungsrecht haben und selbst Vorschläge geben können». Petition von Amriswil; vergl. ferner Petition von Thundorf, Uttwil u. a. m. — Vergl. Bornhauser, über die Verbesserung der thurgauischen Staatsverfassung.

auch eine neue Form der Beratung, nämlich die artikelweise Beratung. Sie war jedoch nicht ohne weiteres für jeden Fall vorgeschrieben, sondern mußte ausdrücklich beschlossen werden [4]). Wurden einzelne Artikel angefochten, so mußte auf Begehren über jeden Artikel besonders abgestimmt werden; hernach fand die Abstimmung über Annahme oder Verwerfung der ganzen Vorlage statt [5]).

Dem Rechte der Abänderung der Gesetze kam insofern eine große Bedeutung zu, als ihm die Praxis nicht nur Gesetzesvorschläge unterwarf, sondern auch in Geltung stehende Gesetze, z. B. solche, die von der alten Ordnung übernommen, den Forderungen der neuen Zeit angepaßt werden mußten. Es geschah, daß man einzelne §§ aus einem Gesetz herausgriff und revidierte auf Grund von § 215 KV, laut welchem alle Gesetze und Verordnungen, die mit dieser Kantonalverfassung nicht im Widerspruch stehen, zwar in Kraft bleiben, aber beförderlicher Revision unterworfen werden sollen. So wurde 1833 der Antrag gestellt, § 51 der Armenordnung, enthaltend die Bedingnisse für die Heiratszuläßigkeit mittelloser Personen, abzuändern [6]). Vor 1831 wäre ein solches Vorgehen gemäß Verfassung unzuläßig gewesen; denn dem GrR war jedes Abänderungsrecht genommen. Eine Teilrevision eines Gesetzes hätte wohl vom KlR vorgenommen werden können, doch hätte ein teilweise revidiertes Gesetz wieder als Ganzes dem GrR zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.

Eine Erweiterung der Befugnisse des GrR gegenüber früher enthielt § 56, der dem gesamten GrR, sowie jedem einzelnen Mitglied das Recht der Initiative gab. Dieses Anzugsrecht bestand darin, daß jedes Mitglied ausgearbeitete Gesetze in Vorschlag bringen konnte. Die Vorschläge konnten ohne weiteres vom Plenum sofort behandelt werden. Es war also nicht notwendig, die Beschlüsse vor ihrer endlichen Annahme dem KlR noch zur Begutachtung zu überweisen.

Dem KlR wurde selbstverständlich das Recht der Initiative nicht genommen, sondern es bildete auch weiterhin einen wesentlichen Bestandteil seiner Verrichtungen (§ 86). Eigentümlicherweise wurde in dieser Verfassung, die besonders in legislatorischer Hinsicht die Unabhängigkeit des GrR betonte, die Pflicht des KlR,

[4]) z. B. bei Beratung der Steuergesetze, des Strafgesetzes usw.
[5]) § 32 des GrR-Reglementes.
[6]) 27. Juli 1833; Abänderung der Militärorganisation, 19. Dez. 1833, usw.

der Einladung des GrR zur Eingabe von Gesetzesvorschlägen zu willfahren, nicht deutlich ausgesprochen. Auch aus § 86 läßt sich eine solche Pflicht nicht ableiten. Dagegen enthielt § 16 des Kleinratsreglementes eine Ersatzbestimmung, wonach der Präsident dem KlR Mitteilung über jene Gegenstände zu machen hatte, die neben den schon bekannten (infolge vorgeschriebener Publikation) dem GrR noch vorzulegen seien [7]). Damit wurde der KlR durch den GrR doch an ein bestimmtes Arbeitsprogramm gebunden [8]).

Die Selbständigkeit des GrR wurde dadurch noch erhöht, daß man Arbeiten, die früher dem KlR zugewiesen wurden, von Kommissionen besorgen ließ. Der GrR ernannte eine ständige Gesetzes-Revisionskommission, deren Aufgabe in erster Linie Entwerfung neuer organischer Gesetze war [9]), der aber schließlich auch die gesetzliche Regelung ganzer Rechtsgebiete, wie des Prozeßrechtes (21. Mai 1831), des Schuldbetreibungsrechtes (25. Dez. 1832) anheimgestellt wurde. Man ernannte ferner Kommissionen zur Beratung der Budgets, zur Revision der Bezirkskanzleien usw.

In keiner Weise besaß das Volk mit Ausnahme von Verfassungsänderungen ein Mitspracherecht in der Gesetzgebung. St. Gallens neue Verfassung kannte das Veto. Baumgartner nannte es eine Abfindung zwischen streitenden Grundmeinungen und frägt sich, ob eine jedesmalige Abstimmung über die Gesetze nicht besser wäre, als das Veto [10]). Den letzten Gedanken hatte man im thurg. Verfassungsrat zu verwirklichen versucht [11]); er wurde aber von den sog. Radikalen selbst verworfen. — Bei der Revision von 1837 wurde der Versuch gemacht, das Veto einzuführen mit der Begründung, daß das Volk seine Souveränitätsrechte im ganzen Um-

---

[7]) Vergl. die diesbezügliche Vorschrift in der Zürcher-Verfassung, § 452.

[8]) Ein anschauliches Bild dafür, wie der GrR die Arbeit des KlR aufgefaßt haben wollte, gibt uns das GrR-Protokoll: Ein Memorial Dießenhofens betr. Revision der Gebietseinteilung gelangte zur Beantwortung an den KlR. Die Botschaft des KlR legte dann die Fragen vor: 1) ob die Zeit zur Revision günstig sei und wenn ja, ob 2) eine Partial- oder Totalrevision vorgenommen werden sollte»? Vorerst wird dem Gutachten des KlR zum Vorwurf gemacht, daß es nur allgemeine Fragen enthalte, die schon § 22 der KV. löse. An ihm wäre es somit gewesen, einen bestimmten Dekretsvorschlag einzubringen. Zudem sei die Schattenseite mit Vorliebe hervorgehoben, gerade als handelte es sich um eine Vereinigung mit Polen, während doch nur von einer billigen Ausrundung der Gebietsteile eines und desselben Kantons die Rede sei». GrR Prot. 20. Dez. 1833.

[9]) z. B. GrR-Reglement 14. Dez. 1831. Organisation der Gemeinde- wie der Bezirksbehörden 18. Januar 1832 usw.

[10]) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, Seite 654.

[11]) Vergl. Seite 62.

fange des § 4 der Verfassung ausüben dürfe. Auch dieser Antrag fand nicht die Zustimmung des Rates [12]).

Kurz gesagt, gehörte also zum Wesen eines Gesetzes im Kt. Thurgau, daß es als Entwurf des KlR oder des GrR vier Wochen vor dem Zusammentritte der gesetzgebenden Behörde in seinem ganzen Umfang abgedruckt und öffentlich bekannt gemacht [13]), von derselben dann beraten, zum Gesetze erhoben und hernach vom KlR behufs der Vollziehung des Gesetzes durch einen besondern kleinrätlichen Beschluß dem Kantonsblatt eingerückt und damit zur allgemeinen Kenntnis gebracht werde [14]). — Eine Ausnahme gegestattete § 56, indem nach erklärter Dringlichkeit ein Gesetzesvorschlag in der nämlichen Sitzungsperiode, in der er eingegeben wurde, behandelt werden konnte.

Alle andern Verfügungen und Beschlüsse des GrR, die nicht in diesem bestimmten Verfahren erledigt worden waren, hatten keine gesetzliche, d. h. allgemein verbindliche Kraft [15]).

Den Gedanken der Alleinzuständigkeit des GrR in der Gesetzgebung versuchte Eder in der Verfassungskommission noch weiter auszubauen. Er wollte den GrR durch die Verfassung zum Interpreten der Gesetze «bei allenfalls über den Sinn derselben entstandenen Zweifeln» machen. Man war aber einer solchen Verfassungsbestimmung abgeneigt aus Furcht davor, der GrR könnte «zu einer permanenten obersten Rekursinstanz» werden. Doch sollte er nicht abgehalten sein, das Recht der Gesetzesinterpretation auszuüben, falls er einmal darum angegangen würde; man verlangte aber, daß nur Gerichtsbehörden und Advokaten in diesbezüglichen Anfragen an den GrR gelangten [16]).

Trotzdem man von einer klaren Regelung des Interpretationsrechtes absah, kann man doch bemerken, daß die Praxis eine gewisse Ordnung einhielt, indem der GrR nur dann auf Petitionen hin zu Gesetzen erläuternd Stellung nahm, wenn Gerichte oder Juristen die Anfrage an ihn richteten [17]).

---

[12]) Vergl. die Bemerkung im Verfassungsrat 1837 zu § 41 von Habisreutinger «In der kurzen Amtsdauer der Mitglieder des GrR erblicke ich einen kleinen Ersatz des Vetorechtes, welches unserm Volke zustehen sollte».

[13]) § 76 KV; § 5 des Geschäftsreglementes des GrR.

[14]) Vergl. Thurg.-Zeitung, No. 5, 1833.

[15]) Vergl. Thurg.-Zeitung, No. 5, 1833.

[16]) Vergl. Prot. der Verfassungskommission 1831. — Die Zürcher Verfassung nahm die «Erläuterung eines bestehenden Gesetzes» ausdrücklich in die Bestimmung der GrR-Kompetenzen auf (§ 395).

[17]) Juristen galten zwar nicht als Amtspersonen (erst 1836 wurde das Amt eines Staatsanwaltes eingeführt), doch schien man billige Rücksicht auf ihre

Verfolgen wir nur kurz noch die praktischen Erfolge der Gesetzgebung des GrR in den 30er und 40er Jahren.

Durch die in der Verfassung versprochene beförderliche Aufstellung eines Kriminal-, Zivil- und Polizeigesetzes (§ 211) glaubte man der unzusammenhängenden Teilgesetzgebung der Restauration eine geordnete Selbstätigkeit im Gesetzwesen entgegen stellen zu können. Mit einer bürgerlichen Prozeßordnung hatte man 1832 den Anfang, zugleich aber auch das Ende gemacht. Die Gesetze, die weiterhin zustande kamen, waren kaum mehr als Gelegenheitsgesetze.

Ein etwas regeres Leben entwickelte sich nach 1837. Die Justizkommission redigierte ein Gesetz über Begnadigung und gerichtliche Strafumwandlung [18]), sie revidierte das Erbrecht [19]) und die bürgerliche Prozeßordnung [20]) und bearbeitete den ersten Teil des Strafgesetzes [21]).

Abgesehen von diesen namhaften Erfolgen der Gesetzgebung muß man aber auch für die 40er Jahre feststellen, daß man zuviel Einzelnes wollte und darüber die planmäßige Entwicklung des schon Begonnenen vernachläßigte.

Ein Ziel hatte dagegen die Regenerationsperiode erreicht, nämlich die Selbständigkeit des GrR in der Gesetzgebung. Mit «eifersüchtiger Umständlichkeit» wachte er über sein Recht und eine legislatorische Rechtsanmaßung von Seiten des KlR ist auch nicht mehr zu beobachten. Ebensowenig erfolgte eine Uebertragung des Gesetzgebungsrechtes an den KlR; auch die Regelung des Polizeiwesens lag in den Händen des GrR [22]).

Neben der Gesetzgebung verlangte die Verfassung die gesetzgeberische Mitwirkung des GrR bei gewissen wichtigen Verwaltungs-

---

Stellung als rechtskundige Personen zu nehmen. — Vergl. z. B. die Anfragen von Advokat Ludwig in betreff der §§ 234 und 240 der Gerichtsordnung, 17. Dez. 1832; des Erbrechts, 28. Juni 1833; die Anfrage des Obergerichts betr. Fremdenrecht, 5. Febr. 1834 usw. — Eine Petition der evangel. Kirchenvorsteherschaft Berlingen forderte Erläuterung des Dekrets vom 23. Juni 1831 betr. die Unzuchtvergehen und Alimentationsklagen. Der Bericht der Gesetzesrevisionskommission lautete, daß die Gemeinde, da sie nur Weisung für einen Spezialfall bezwecke, statt wirkliche allgemeine Erläuterung des Paragraphen, den Fall den richterlichen Behörden überlassen müsse.

[18]) 11. Oktober 1838.

[19]) 17. Juni 1839.

[20]) 3. April 1843.

[21]) 15. Juni 1841.

[22]) Dekret über das Verfahren bei der Voruntersuchung in wichtigen Polizeivergehen, 24. Juni 1831; revid. Reglement über die Handhabung der niedern Polizei, 16. Dezember 1835.

akten, nämlich bei der Steuererhebung und Regelung des Münzfußes, sowie bei der Revision der Verfassung.

a) STEUERGESETZGEBUNG.

Zum ersten Mal wurde durch § 55 der Grundsatz aufgestellt, daß Steuern nur in Form eines Gesetzes auferlegt werden dürfen [23]). Weiter bestimmte § 16, daß alle Einwohner des Kantons nach Vermögen und Einkommen besteuert werden sollten. An Hand dieser kurzen Artikel mußte die vom Volke ungestüm geforderte Finanzreform durchgeführt werden. Möglich war dies nur dann, wenn durch gute Gesetzgebung die von der Verfassung anerkannte allgemeine Staatssteuerpflicht systematisch ausgenützt wurde [24]).

Grundlegend für die ganze Periode wurde das Steuergesetz vom 23. Dezember 1831. Es brachte zwei wesentliche Veränderungen gegenüber früher: es wurde nämlich für das Vermögen das Prinzip der Quotität statt der Repartition angewandt (1‰; 1848 2‰), für das Einkommen aber das der Progressivsteuer.

Man behielt ohne wesentliche Aenderungen diesen Steuermodus bis 1849 bei [25]).

b) MÜNZHOHEIT.

§ 63 KV übertrug dem GrR die Münzhoheit. Er hatte Gehalt, Gepräge und Benennung der Münzen zu bestimmen, falls das Recht nicht der eidgenössischen Bundesbehörde abgetreten werde. — Solche Bestimmungen im Hinweis auf spätere Zentralisation bilden eine Eigentümlichkeit der Verfassung (§§ 62, 216 a—g) [26]). § 27 der Gesandtschaftsinstruktion vom 25. Febr. 1833 lautete denn auch: «Es wird ein schweiz. Münzfuß aufgestellt. Der Bund übt alle im Münzregal begriffenen Rechte aus. Die weitern Bestimmungen sind einem Bundesgesetz vorbehalten» [27]).

---

[23]) Allerdings wurden schon in den vorhergehenden Perioden die Abgabendekrete auch vom GrR behandelt und man betrachtete ihren Erlaß als zu den Befugnissen der gesetzgebenden Behörde gehörend. Es fehlte aber dieser Praxis die verfassungsmäßige Grundlage.

[24]) Vergl. über die Rückzahlung der Ehehaftengelder Seite 59, 60.

[25]) Eine Getränksteuer wird im Steuergesetz immer erwähnt. Am 26. Juni 1833 erließ man ein Dekret über Handänderungs- und Stempelgebühr auf 5 Jahre hin; verlängert 9. Okt. 1838 und 14. Juni 1842. Vergl. Freienmuth Befürchtungen über gänzliche Verwirrung des Finanzwesens «Journal» 1832. — Vergl. Ausführungen über das Budget Seite 87.

[26]) «Solche pia desideria gehören nicht in die Verfassung, sondern sollen den Gesandten als Instruktion an die Tagsatzung mitgegeben werden». Morell im Verfassungsrat.

[27]) Vergl. die BV Entwürfe 1832: Art. 27 und 1833: Art. 21.

Da 1833 eine Revision der Bundesakte nicht zustande kam, verblieb das Recht der Münzbestimmung dem GrR. Nur einmal befaßte er sich mit diesem Gegenstand, nämlich bei Anlaß der Revision des Münztarifs mit den Kantonen Schaffhausen, St. Gallen und Appenzell A.-Rh. am 14. Sept. 1840 [28]).

Eine Frage ist, ob Außerkurssetzung oder Kursveränderung von Münzen nicht auch vom GrR hätte erfolgen sollen. § 63 gibt keine klare Antwort darauf; doch weist seine dehnbare Fassung, sowie die Diskussion in der Verfassungsrevisionskommission darauf hin, daß man dem GrR das uneingeschränkte Recht, die Münzverhältnisse zu ordnen, verleihen wollte. Die Praxis allerdings betrachtete die Außerkurssetzung und Kursveränderung als reine Vollziehungshandlungen, für die der KlR allein zuständig war [29]).

c) REVISION DER VERFASSUNG.

Die Verfassung von 1814 enthielt keine Bestimmung über die Revision. Verfassungsrechtlich betrachtet war folglich die Revision von 1830 ein revolutionärer Vorgang [30]). Die Revisionsfreunde betonten jedoch das Recht des souveränen Volkes, die Verfassung zu revidieren [31]). Bis anhin hatte sich zwar der GrR als Souverän des Landes bezeichnet, «als aber das Volk in der letzten Woche des Weinmonats einmütig sich weigerte [32]), den GrR wieder zu ergänzen und eine Verbesserung der Verfassung forderte, so nahm es feierlich das Recht der Souveränität, das vorher dem GrR überlassen war, zurück» [33]). Am 22. Oktober 1830 bei Behandlung der Petition von Weinfelden bemerkte R. Hirzel, «das Wichtigste sei eine Erkenntnis des GrR zu einer gänzlichen Erneuerung nach einem neuen Wahlmodus. Dann habe man einen ganz volkstümlichen Rat, dem dann die Abänderung der Verfassung zukomme, wodurch allein die Unordnung und Aufregung niedergeschlagen werden konn-

[28]) Vergl. ferner die Bestimmungen über Münzvergehen im kantonalen Strafgesetzbuch vom 15. Juni 1841, § 288 ff.

[29]) Dekrete über Kursänderung, 3. Mai 1837; und Außerkurssetzung von Münzen, 25. Febr. 1835, 18. Nov. 1837. — Der GrR von Zürich betrachtete das Recht der Kursänderung und Außerkurssetzung als zu seinen Befugnissen gehörend, indem wenigstens nachträglich diesbezügliche Verordnungen von ihm bestätigt wurden, z. B. 30. März 1835; 2. Juni 1839.

[30]) Vergl. über Verfassungsrevision W. Burckhardts Kommentar der schweiz. BV Einleitung.

[31]) Appenzeller-Zeitung No. 26, 1830; No. 44, 1830 usw. — Bornhauser, Ueber die Verbesserung der thurg. Staatsverfassung. Seite 29.

[32]) Vergl. Baumgartner in der Appenzeller-Zeitung No. 48, 1830.

[33]) Appenzeller-Zeitung No. 52, 1830.

te»[34]). Obschon man unter einem äußern Zwang handelte, hatte die Regierung, politisch betrachtet, den einzig gangbaren Weg eingeschlagen, um einer gewalttätigen Revolution auszuweichen und möglichst schnell eine neue Rechtsordnung herbeizuführen.

Einverstanden mit dem allgemeinen Wunsch des Volkes betonte der Verfassungsrat 1831 den Grundsatz der Revidierbarkeit der neuen Verfassung. Nach sechs Jahren und später alle 12 Jahre sollte die Revision stattfinden, sofern sie von der Mehrheit der stimmfähigen Kantonsbürger gefordert würde (§ 219).

Die Verfassung sprach also nur von der Möglichkeit, nicht von der Pflicht zu revidieren, welch letztere sich erst aus der Abstimmung ergab. Doch war § 219 in folgender Hinsicht unklar: unbestimmt war, wer kompetent sei, eine Revision einzuleiten, ob der GrR, oder der KlR oder endlich das Volk. Die §§ 220/221 sorgten nur für deren Durchführung: «In diesem Falle, d. h. wenn die Revision von der Mehrheit der Bürger gefordert wird, wählen nach der für die Wahl des GrR festgesetzten Weise, die Kreise eine Kommission von 100 Mitgliedern, welcher die Revision übertragen wird. — Die getroffenen Abänderungen werden den Kreisen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt» (§§ 221; 34 a,b).

Die unklare Fassung von § 219 wurde dahin präzisiert, daß der GrR auf Antrag des KlR mittelst Dekret vom 9. II. 1837 die Abstimmung über die Frage der Verfassungsrevision für den einzelnen Fall der Revision von 1837 regelte[35]).

Infolge der Bestimmung, daß die der Verfassung vorangestellten Grundsätze unverändert bleiben sollten, konnte nur Partialrevision stattfinden[36]).

Genauer formulierte § 209 der revid. Verfassung von 1837 die Revisionsfrage. Darnach mußte sie, wenn nach 6 Jahren ein Viertel der Kreise in ordentlichen Versammlungen es verlangte oder der GrR sich mit 51 Stimmen dafür aussprach, vom GrR den Kreisversammlungen zur Abstimmung vorgelegt werden. Gleichzeitig mußten die Versammlungen auch darüber abmehren, ob das Revisionsgeschäft vom GrR oder von einem besonderen Verfassungsrat vorgenommen werden sollte.

---

[34]) Freienmuths «Journal», 34. Heft 1830.

[35]) Für Revision waren 12523, dagegen 3082; 11437 waren für die revidierte Verfassung, 2900 dagegen.

[36]) Trotzdem versuchten einige Mitgieder des Verfassungsrates verschiedene Paragraphen der Grundbestimmungen abzuändern, z. B. §§ 11, 20, 21 usw.

Eine Verschiebung der Kompetenzgrenze zwischen GrR und Volk fand nicht statt.

B. Verwaltung.

Ungleich klarer und zugleich weiter als früher umschrieb die Verfassung von 1831 die Befugnisse des GrR hinsichtlich der Verwaltung. Zwar blieb der KlR oberste vollziehende Behörde und im Mittelpunkt der Funktionen des GrR stand auch weiterhin die Gesetzgebung; doch konnten gewisse wichtige Verwaltungshandlungen, wie die Organisation des Verwaltungsapparates, die Rechnungskontrolle usw. nur vom GrR oder wenigstens nur unter dessen Mitwirkung vollzogen werden. In der Entwicklung der Verhältnisse trat auch bei der Verwaltung jener grundsätzliche Unterschied, der gerade für diese Periode charakteristisch war, zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Behörde unmerklich immer mehr hervor: der GrR war in erster Linie der Vertreter des souveränen Volkes, der KlR aber nur ein Beamter.

1. Der GrR als Organisationsbehörde.

Laut § 58 KV 1831 hatte der GrR die Organisation aller Behörden innerhalb der Verfassung zu bestimmen. Was die Restaurationsverfassung nur angedeutet hatte[37]) und die Praxis nur inkonsequent durchzuführen verstand, stand hier bestimmt festgelegt. Ohne Ausnahme mußte jedes organische Gesetz, das eine staatliche Behörde betraf, vom GrR durchberaten und sanktioniert werden; nicht ausgenommen waren die Dekrete der konfessionellen Großratskollegien (§ 199 f.). So erfolgte z. B. am 17. Dezember 1832 die Sanktion der Organisation des evangl. Kirchenwesens vom 6. Oktober 1832; am gleichen Tage jene des kathol. Kirchenwesens usw.

Die Verfassung ging aber noch einen Schritt weiter, als sie dem GrR auch die Kompetenz verlieh, im Sinne der Verfassung öffentliche Aemter aufzustellen oder aufzuheben (§ 57). Die Bestimmung war neu und erweiterte die Gewalt des GrR bedeutend. Ohne Partialrevision der Verfassung, m. a. W. ohne Volksbefragung, konnten die wichtigsten Aenderungen in der Staatsverwaltung vor-

[37]) Vergleiche früher «Ausscheidung der Befugnisse des GrR und des KlR», 2 Kapitel.

genommen werden. Diesen Widerspruch erkennend, verlangte denn auch eine Petition der Gemeinde Berg, daß § 57 wegfalle und die Behörden durch die Verfassung genau bestimmt und bis zur nächsten Revision keine Aenderung statthaben möchte.

Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Beamtungen neu geschaffen: die eines Staatsanwaltes [38]), eines Staatskassiers [39]), eines kantonalen Straßeninspektors [40]).

Gestützt auf die grundlegenden Bestimmungen §§ 57 und 58 detaillierte § 71 die Wahlkompetenzen des GrR. Außer seinem Präsidenten und Vizepräsidenten (§ 47) wählte er die Mitglieder des KlR, des Obergerichts, des Kriminalgerichts I. Instanz und des Erziehungsrates in oder außer seiner Mitte. Ein weiteres Mitspracherecht bei der Konstituierung dieser Behörden besaß der GrR nicht. — Mit 1837 wurde hierin eine Aenderung getroffen, indem der GrR befugt wurde, die Präsidenten der obersten Vollziehungs- (§ 80) und Gerichtsbehörden (§ 102) zu wählen. Mit Ausnahme der Kleinratsmitglieder konnten die Gewählten auch ein GrR-Mandat annehmen.

Bei der Wahl des Erziehungsrates war der GrR nicht an den Doppelvorschlag des KlR, den § 184 vorsah, gebunden, sondern konnte ihn «auch frei außer demselben» wählen.

Dem GrR stand ferner die Ernennung zweier Verhörrichter aus dem Doppelvorschlag des Obergerichts zu. Glücklicherweise wurde der aus republikanischen Doktrinarismus hervorgegangene Antrag, daß die Friedens- und Bezirksrichter, sowie die Obersten der Kantonalmilizen ebenfalls vom GrR gewählt werden sollen, schon in der Kommission abgelehnt [41]), dagegen verblieb dem GrR die Wahl einer obersten Militärbehörde (§ 71, Ziff. c) [42]), obschon eine Minorität im Verfassungsrat auf gänzliche Weglassung der Ziff. c beantragt hatte.

Während die Verfassung von 1831 die Wahl eines Polizeichefs in die Hand des GrR legte (Ziff. d), hob die Verfassung von 1837 diese Behörde auf und überließ die Leitung des Polizeiwesens gänzlich dem KlR, dagegen war die Wahl der Mitglieder der Sanitätsbehörde von nun an Sache des GrR.

---

[38]) Dekr. über die Bestimmung der Verhältnisse des Oeffentl. Anklägers, 8. März 1836.
[39]) Dekr. über die Vereinigung der öffentl. Kassen, 18. Dez. 1832.
[40]) Dekr. über die Aufstellung eines Straßeninspektors, 19. Dezember 1836.
[41]) Vergl. Prot. der Kommission, § 62, Ziff. c, d.
[42]) Vergl. Gesetz über die Organisation der Militärbehörden vom 4. Okt. 1832.

Mit der Wahl des Staatsschreibers, der zugleich Sekretär des GrR war, und der Suppleanten des Obergerichts (§ 110) erschöpften sich die Wahlbefugnisse des GrR. Dagegen sah § 71, Ziff. f noch verschiedene Wahlbestätigungen durch den GrR vor und zwar hatte der GrR die vom KlR, sowie vom Obergerichte gewählten Kanzleibeamten zu bestätigen. Nachträglich wurde auch die Wahl des Kriegsratssekretärs der großrätlichen Bestätigung unterworfen [43]). — 1837 aber schied man § 71 Ziff. f aus der Verfassung aus in Erkenntnis des Umstandes, daß einerseits das Recht der Bestätigung von Beamten nicht grundgesetzlich garantiert werden müsse, anderseits dieses Bestätigungsrecht zur wertlosen Formalität herabsinke [44]).

Alle unmittelbar vom GrR gewählten Beamten hatten vor ihm auch den Amtseid zu leisten [45]).

Die Befugnis des GrR rücksichtlich der Gebietseinteilung des Kantons regelten zwei Verfassungsartikel. § 152 anerkannte die bestehenden Gemeinden. Eine Aenderung konnte nur durch einen Beschluß des GrR erfolgen. Die 1814er Verfassung sprach nirgends von einem ähnlichen Recht des GrR; in der Praxis allerdings hatte sich eine nie durchbrochene Ordnung gebildet, nach der nur die gesetzgebende Behörde kompetent war, die Gemeinde- und Bezirksgrenzen abzuändern.

Die wechselvolle Gesetzgebung in betreff der Gebietseinteilung, wie sie den vergangenen drei Jahrzehnten eigen gewesen, war mit der Regeneration etwas zum Stillstand gekommen [46]). § 22, der die alte Kantonseinteilung einer beförderlichen Revision durch den GrR unterwerfen wollte, wobei auf möglichst gleichmäßigen Umfang, auf Bevölkerung und örtliche Lage der Bezirke, Kreise und Gemeinden Rücksicht genommen werden sollte, fand nicht seine Verwirklichung. Der Grund, weshalb diese Bestimmung überhaupt Eingang in die Verfassung fand, war der, daß Dießenhofen sich öfters über stiefmütterliche Behandlung beklagte und eine Vergrösserung seines Gebietes forderte, was aber 1833 abschlägig beantwortet wurde.

1837 trat eine Minorität für die bisherige Fassung des § 22 ein, erwägend, daß die Revision nötig und möglich sei, während die

[43]) Ebenda, (Revision vom 19. Juni 1841).
[44]) Prot. des Verfassungsrates 1837.
[45]) KV § 100; Dekrete über den Amtseid, 22. Juni 1831, 18. Dez. 1832 usw.
[46]) Erst 1849 fand eine ausgedehntere Abänderung in der Gemeindeeinteilung statt.

Mehrheit für eine Fassung eintrat, die weit eher in den Rahmen einer Verfassung paßte und klar die Aufgabe der gesetzgebenden Behörde umschrieb. «Der Kt. Thurgau bleibt in 8 Bezirke, in 32 Kreise und in Munizipalgemeinden, deren Anzahl das Gesetz bestimmt, eingeteilt. Veränderungen in der bisherigen Abgrenzung dieser Territorialabteilungen sind Gegenstand der Gesetzgebung».

2. Der GrR als Aufsichtsbehörde.

Für die Machtstellung des GrR von größerer Wichtigkeit als die organisatorischen Kompetenzen waren die unter den Begriff «Oberaufsicht» fallenden Befugnisse (§ 38).

Schon in der Kommission wurde ohne Widerspruch der Grundsatz der Verantwortlichkeit aller Beamten ausgesprochen (§ 6). Wem sie verantwortlich waren, sprach § 65 aus, der dem GrR Recht und Pflicht überband, sich über die Vollziehung der Gesetze und Verordnungen, sowie über den Zustand der verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung alljährlich genaue Rechenschaft ablegen zu lassen. — So erhielt denn der GrR durch die beiden §§ 6 und 65 das Recht, wegen Verletzungen der Verfassung, Gesetze und Amtspflichten an den KlR, sowie an das Obergericht Mahnungen ergehen zu lassen, die Mitglieder dieser Behörden unter Umständen gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen. Ausdrücklich wurde damit die Ueberlegenheit des GrR über die andern kantonalen Behörden betont [47]).

Vermöge des Rechtes, die Staatsrechnung, sowie die Rechenschaftsberichte der Behörden zu kontrollieren (§§ 66, 93, 96) konnte der GrR Einsicht vom Zustande des gesamten Staatsgutes nehmen und dessen Verwaltungsweise anordnen.

Durch Organisationsdekret vom 18. Dezember 1832 wurde einem Staatskassier die Besorgung der bisher getrennten öffentlichen Kassen überbunden. Er hatte den richtigen Eingang der Staatseinkünfte zu kontrollieren [48]), Ausgaben zu machen war er nicht befugt (§ 8). Vierteljährlich hatte er der Finanzkommission des KlR eine Uebersicht des Kassabestandes zu geben (§ 11). Damit begann die Arbeit des KlR, dessen Stellung zur Finanzverwaltung

[47]) Bei Beratung des § 68 bemerkte Bornhauser im Verfassungsrat: «Die oberste Aufsicht über alle Behörden gehört dem GrR zu». — Im Rechenschaftsbericht von 1838 hieß es z. B. «Der KlR ermahnte nachläßige Beamte zur Pflicht und ließ selbst einen derselben wegen Pflichtvergessenheit durch den öffentlichen Ankläger verfolgen». Thurg.-Zeitung No. 50, 1838.

[48]) Organisationsdekret § 7.

in § 90 der Verfassung festgelegt war: «Die Besorgung und Verwaltung der Staatsgüter und aller Finanzsachen . . . ist dem KlR anvertraut». Ferner bestimmt § 96, daß der KlR dem GrR über die Verwaltung der öffentlichen Einkünfte, über die Einnahmen und Ausgaben des Staats genaue, mit förmlichen Belegen versehene Rechnung ablege, die der GrR im Falle er sie richtig finde, zu genehmigen und möglichst spezifiziert durch den Druck bekannt zu machen habe. — Diese öffentliche Bekanntmachung kann als eine öffentliche Rechnungsablegung des GrR betrachtet werden.

Die Abnahme der Rechnungen durch den GrR erfolgten auf bisher übliche Weise, indem eine Kommission die Prüfung der Rechnung vornahm.

Während früher in sog. Beilagen kurz die wichtigsten Posten zusammengestellt worden waren, fand nun eine größere Detaillierung statt. So erschien z. B. 1838 die Rechnung in 18 Haupt- und Spezialrechnungen, denen sich nachträglich die sämtlicher Gerichte und beider Kirchenräte zugesellten.

Daß man sich mit einer «annähernden» Rechnungskontrolle im GrR nicht mehr begnügte, sondern genaue Belege forderte, beweist die Antwort der Regierung auf eine Revisionsnote der Großratskommission 1833. Der KlR verlangte nämlich, daß, bevor die Revisionsnoten dem GrR mitgeteilt werden, der Rechnungssteller vorbeschieden werde, damit man wisse, ob man mit Recht rüge oder nicht[49]).

Fand ein Posten nicht die Genehmigung des GrR, so wurde dem KlR die finanzielle Verantwortlichkeit, die ihm § 94 überband, nicht genommen. So stellte die Kommission, nachdem sie mehrere Verstöße und Irregularitäten gerügt, den Antrag, daß die Staatsrechnungen mit Vorbehalt der Revisionsbemerkungen zu ratifizieren seien.

Wegen ungetreuer Rechnungsführung konnte der KlR laut § 98 vor den Richter gezogen werden.

Ergänzt wurde die Staatsrechnung durch den Rechenschaftsbericht. Durch Abnahme der Rechenschaftsberichte erhielt der GrR Einsicht in die Verwaltung jeder Behörde. — Am umfangreichsten gestaltete sich der Bericht des KlR: «Als oberste Verwaltungsbehörde, welche die Berichte der einzelnen Behörden dem GrR vorlegt, hat der KlR zu beleuchten, wie jede Behörde

[49]) GrR Prot. 18. Juni 1833.

sich in ihren Grenzen gehalten und ihre Aufgaben erfüllt hat. Insoweit ist der Rechenschaftsbericht über die Geschäftstätigkeit des KlR ein ganz anderer als derjenige über den ganzen Gang des Staatshaushaltes» [50]).

Folgende Kantonalbehörden hatten jährlich dem KlR zu Handen des GrR Bericht zu estatten: der Erziehungsrat (§. 186), der Sanitätsrat [51]) und der Kriegsrat [52]). Aus den während des Jahres einlaufenden Visitationsberichten der Bezirksstatthalter [53]) hatte der KlR einen Auszug zu verfertigen, dessen wichtigste Posten das Justizwesen [54]), das Polizeiwesen [55]) (§ 89), das Vormundschaftswesen [56]) und das Straßenwesen umfaßten [57]).

Diese Rechenschaftsberichte müssen wir scharf unterscheiden von der Staatsrechnung. Sie sollten nur das rein Administrative enthalten, ein Ausweis sein, daß die Gesetze und Beschlüsse, die der GrR gefaßt hatte, tatsächlich auch zur Ausführung gelangten.

Neben den Administrativbehörden hatte auch das Obergericht dem KlR zu Handen des GrR einen Rechenschaftsbericht einzugeben. Aus den Geschäftsübersichten sämtlicher Gerichtsbehörden, sowie der Friedensrichter in der Eigenschaft als Gerichtsbeamte hatte das Obergericht eine Zusammenstellung zu machen [58]); dem KlR blieb es vorbehalten, gutfindenden Falls seine Bemerkungen beizufügen [59]).

Bemerkenswert ist die Bestimmung, daß die Abgabe des Berichtes an den KlR zu erfolgen hatte, der ihn ebenfalls noch der Kritik unterziehen konnte. Bei der Aengstlichkeit, mit der alles, was im entferntesten einer Verletzung des Prinzips der Gewaltentrennung gleichsah, zurückgewiesen wurde. hätte man erwarten können, daß auch hier die Justiz von der Administration getrennt bleibe im Sinn des Kommissionalantrages, der die Abnahme des

---

[50]) Thurg.-Zeitung No. 62, 1838.
[51]) Gesetz über die Organsiation des Sanitätswesens vom 1. Okt. 1832, § 1.
[52]) Gesetz über die Organisation der Militärbehörden vom 4. Okt. 1832, § 11.
[53]) Gesetz über die organisatorischen Vorschriften für die Vollziehungsbeamten vom 28. Januar 1832, § 70 —
[54]) In bezug auf das Justizwesen hatte der Bericht nur über das zu relatieren, was den KlR beschäftigte, vorzüglich die von den Bezirksämtern eingesandten Präkognitionsverhöre. Vergl. Thurg.-Zeitung No. 55, 1838.
[55]) Revid. Reglement über die Handhabung der niedern Polizei, 16. Dez. 1835
[56]) § 122 KV, sowie regierungsrätlicher Beschluß über die Beaufsichtigung der Waisenämter, vom 9. März 1833.
[57]) Instruktion für den Straßeninspektor, 5. April 1837.
[58]) Beschluß des GrR vom 18. Dezember 1834 § 1.
[59]) Ebenda, § 4.

Berichtes durch den Präsidenten des GrR zu Handen desselben vorsah. — Die Einschränkung der Unabhängigkeit des Gerichtes durch § 205 war vielleicht auch die Ursache, daß in der Geschäftsführung des Gerichtes eine gewisse Unsicherheit zu Tage trat. So rügte die Visitationskommission des GrR 1833 «die Außerachtlassung der Vorschrift des § 114 der Organisation des Obergerichts durch diese Behörde, die wenige Verbindung mit den untern Behörden und der Mangel sach- und zeitgemäßer Weisungen an dieselben und beantragte, daß das Obergericht ernstlich eingeladen werde, den Bestimmungen des gedachten § 114 ohne weitern Aufschub nachzukommen [60]). Um die Rechtssprechung der Gerichte kümmerte sich der GrR nicht.

Etwaige Bemerkungen des GrR über die Amtsführung der Behörden ließ er zur Beantwortung und weitern Berichtserstattung schriftlich wieder an den KlR gelangen [61]).

Zur Durchführung der Kontrolle auch während des Jahres sah die Verfassung § 68 die Visitation sämtlicher Behörden und Kanzleien durch eine besondere Kommission vor. Im Verfassungsrat wurde allerdings die Ansicht laut, daß die Visitation der Kanzleien eine Vollziehungsmaßregel sei, die vorzunehmen nur dem KlR zustehe. Ausgehend aber von § 38, der die Oberaufsicht des GrR betonte, fand diese Bestimmung die Genehmigung des GrR.

Den Grund der Entstehung, sowie die Art der Aufgabe dieser neuen Kontrollbehörde erläutert die Einleitung des Dekrets über die Kanzleiuntersuchung vom 18. Dezember 1832. «In der Betrachtung, daß von der Geschäftsführung der obern Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden auf keine angemessene Weise, als mittelst der jährlichen Rechenschaftsberichte und durch die Einsicht in ihre Protokolle und Akten Kenntnis genommen werden kann . . . . .». —

In der Wintersitzung ernannte der GrR in oder außer seiner Mitte eine Kommission, welche bis zur Wiederversammlung im Juni über die bei bestimmten Behörden vorgenommene Revision einen umfassenden schriftlichen Bericht zu erstatten hatte (§ 2 des Dekrets). Die Untersuchung hatte zu erfolgen in der Staatskanzlei, sowie in den Kanzleien des Kantonskassiers, des Obergerichts, des Kriminalgerichts, des Erziehungs-, Kriegs- und Sanitätsrates;

[60]) GrR Prot. 17. Dezember 1833.
[61]) Gesetz über die Ausscheidung der Attribute des GrR und des KlR vom 15. Dezember 1831; § 15.

endlich in den Bezirkskanzleien, welch letztere Untersuchung jedoch dem KlR übertragen wurde (§§ 1 und 3 des Dekrets).

Neben dieser Kontrollbehörde sahen die §§ 72 und 73 KV noch eine weitere vor. Bei zu befürchtenden oder eingetretenen gefahrvollen Ereignissen sollte der GrR aus seiner Mitte einen Ausschuß bestellen zur Festhaltung der Verfassung, der Freiheit und der Rechte des Volkes, der dem KlR alle wichtigen Vorkommnisse während des Jahres mitzuteilen hätte.

Zahlreiche Stimmen der Kommission wie des Verfassungsrates hatten beabsichtigt, den Ausschuß zu einer permanenten Behörde zu gestalten. Der Ausschuß sollte weder bleibenden noch bestimmten Sitz haben und einzig dem Präsidenten des GrR bei Gefahr zur Beratung, Aushülfe und Unterstützung dienen. Die Diskussion, die sich an diese Vorschläge anschloß, war wohl eine der weitschichtigsten. Mit Recht betonte man, daß mit einer solchen Institution der Präsident des GrR, der nur Geschäftsführer sein soll, sich tatsächlich zu einer Behörde auswachse; daß man nichts anderes als eine Bevogtigung des KlR bezwecke, während doch «gegenseitige Belauerungen dem Geschäftsgang sehr schädlich» [62]) seien; daß endlich eine solche Kommission mit so «gewaltigen Rechtsausflüssen» [63]), die letzten Endes niemandem verantwortlich sei, über dem GrR stehe, folglich einen Staat im Staate darstelle.

Während der ganzen Periode kam der GrR nie in den Fall, gemäß §§ 72 und 73 einen solchen Ausschuß zu wählen.

Einige Gegenstände, die mit dem Kontroll- und Rechnungswesen des GrR in engstem Zusammenhang standen, fanden in der Verfassung ihre besondere Regelung, so namentlich die Beamtenbesoldung, Budgets, Anleihen usw.

1. Budget und Rechnung. Von größter Bedeutung für die Machtstellung des GrR war das Budgetprivileg desselben, d. h. das Recht, vom KlR einen genauen Voranschlag der Bedürfnisse des Kantons zu verlangen. Ohne die Uebersicht der Bedürfnisse jedes Hauptfaches der Staatsausgaben für das nachfolgende Jahr konnte kein Auflagengesetz abgefaßt werden (§ 97). Auch hier hatte also die bisherige gewohnheitsmäßige Uebung eine verfassungsgesetzliche Regelung erfahren. 1835 beschloß man, den Voranschlag sowie die Jahresrechnungen in Zukunft zu veröffentlichen.

[62]) Prot. des Verfassungsrates.
[63]) Prot. der Verfassungskommission.

Der Voranschlag des KlR enthielt zwei Abteilungen: die Kantonskassa und die Domänekassa, die wohl getrennt geführt, jedoch zugleich vom Staatskassier (siehe Seite 83) verwandelt wurden. Beide waren wieder in je zwei Gruppen, die Ausgaben und die Einnahmen geteilt. Jede Gruppe war detailliert aufgeführt. An erster Stelle der Einnahmen der Kantonskassa befand sich regelmäßig bis 1849 das mutmaßliche Aktivsaldo des verflossenen Jahres. Es folgten die Posten: Salzgeld, Zölle, verschiedenartige Gebühren, Beiträge der Klöster an den Staatshaushalt, Gerichtsemolumenten, Bußen, Kapital- und Pachtzinse, direkte Steuer, Getränksteuer, endlich Verschiedenes. So ungeordnet auch die Anlage des Budgets war, so schloß sich die Rechnungsablage an dasselbe an, ohne auch bei den einzelnen Posten systematisch zu verfahren. So findet man die Getränksteuer unter den direkten Staatsauflagen, die indirekten Steuern dagegen werden nicht unter einer besondern Rubrik, sondern einzeln aufgeführt; unter «Verschiedenes» figurieren wieder Nachsteuern und Steuerbußen usw.

Ebenso wahllos verfuhr man bei der Anlage und Rechnungsablegung der Ausgaben. Ein Posten wurde an den andern gereiht: wir finden weder eine klare Scheidung nach Materien, noch etwa nach Departementen [64]).

Hinsichtlich der Domänekassa sprach sich das Budget kurz aus; die Einnahmen waren «ungefähr» angeführt. Was darunter zu verstehen ist, läßt sich gut aus den Rechenschaftsberichten ersehen. Eigentümlicherweise waren Kapital- und Pachtzinse unter die Einnahmen der Staatskasse subsummiert. Dagegen wurden die Erträgnisse aus den Staatswaldungen und den Grundgefällen hieher gezählt, ebenso die Kapitalisierung von Grundgefällen, d. h. die Ablösung von Grundgefällen und den Loskauf von Servituten, endlich auch der Verkauf von Domänen. — Die Auslagen dagegen umfaßten Kapital- und Rückzinse, Pfrundzulagen, Loskauf von Baupflichten [65]).

Abweichend vom Budget stellte dagegen die Kantonskassa und die Domänekassa nicht die beiden Hauptabteilungen der Jahresrechnung dar, sondern sie wurden als Unterabteilungen der «verschiedenen, öffentlichen Kassen des Kantons» angeführt [66]).

[64]) Vergl. Böhi Bernh., Der Finanzhaushalt des Kts. Thurgau in den Jahren 1803—1903. Jur. Diss. Freiburg. 1906. I. Abschnitt c.

[65]) Ein wichtiger Posten, weil der Staat als Akquisitor der Meersburgergefälle zu Reparaturen an zahleichen Pfarrhäusern verpflichtet war.

[66]) Weitere solche öffentlichen Kassen bildeten z. B. der Elementarschul-

Den Schluß der Staatsrechnung bildete eine Generalbilanz über das Reinvermögen des Kantons.

2. Besoldung. Einen der größten Ausgabeposten bildete die Besoldung der Beamten. Nach § 59 war der GrR zur Festsetzung der Gehälter befugt und zwar nicht nur jener der öffentlichen Beamten, sondern auch aller derer, die vom Staate einen Jahresgehalt bezogen. Dem Wortlaute dieser Bestimmung entsprechend, wären also jene Personen in erster Linie als öffentliche Beamte anzusehen, die für ihre Verrichtungen an Besoldungsstatt durch Gebühren entschädigt wurden gemäß dem Emolumententarif vom 14. April 1832, wogegen jene mit fixem Jahresgehalt nicht im eigentlichen Sinne des Wortes als öffentliche Beamten bezeichnet wurden. Diese Unklarheit der Verfassung erläuterte jedoch das Dekret vom 22. Juni 1831 dahin, daß alle, deren Entschädigung der GrR, ob durch Tarif- oder Gehaltsbestimmung, festlegte, als öffentliche Beamte anzusehen seien.

Einige kleine Gehaltsveränderungen, die der GrR vornahm, ausgenommen, blieben für die Besoldung die oben erwähnten Dekrete für die ganze Periode maßgebend.

3. Anleihen. Nach § 61 hatte der GrR über Staatsanleihen zu beschließen. So wurde auf Antrag einer Kommission die Regierung 1831 vom Verfassungsrat ermächtigt, zur Herbeischaffung der für die Vervollständigung der Ausrüstung der Bundesreserve erforderlichen Fonds gegen Hinterlage der dem Staat gehörenden Kapitalbriefe ein Anleihen von 20000 Fr. zu machen [67]).

1841 wurde durch Terminzahlung die einzige Staatsschuld getilgt. Die im Jahre 1821 kontrahierte Schuld von 300000 Fr. zugunsten der eidgenössischen Kriegskasse haftete auf den Meersburger Dominalgefällen.

1848 wurde ein Anleihen von 80000 Fr. gegen Hinterlegung von Schuldtiteln im Betrage von 100000 Fr. in Basel aufgenommen. Kontrahierende Behörde war der KlR, ratifizierende dagegen der GrR [68]).

---

fond, die Viehsanitätsscheinkasse, die Medizinalkasse, die Militärverwaltungskasse usw. 1847 finden wir z. B. 20 Rechnungsabschlüsse über öffentliche Kassen im Rechnungsbericht des KlR.

[67]) Vergl. Prot. des Verfassungsrates, 30. März 1831.

[68]) Vergl. II. Abschnitt, 2. Kap. Bc, Seite 42.

4. Staatsgüter. Der gleiche Art. 61 gab dem GrR auch das Recht, über Ankauf und Veräußerung von Kantonalgütern zu beschließen.

Eine Wandlung in der Handhabung dieses Rechtes fand gegenüber früher nicht statt: jede Veräußerung am Bestande der Güter verlangte die großrätliche Sanktion [69]).

Ebenso verhielt es sich mit dem Grundeigentum der Klöster; die ehemalige gesetzliche Bestimmung war aber in die Verfassung aufgenommen worden. § 200,2 hieß: «Das Eigentum der Klöster kann nicht mit Liegenschaften vermehrt werden ohne Bewilligung des GrR». Diese Vorschrift wurde auch wieder so ausgelegt, daß jede Veränderung an klösterlichem Grundeigentum vom GrR genehmigt werden mußte. So fand z. B. am 9. Februar 1837 die Ratifikation zweier Verkäufe aus dem Eigentum des Klosters Dänikon statt. Mit gleichem Datum verlangte der KlR die Ratifizierung zweier von der Finanzkommission des KlR gemachter Verkäufe, betr. Klostereigentum. Das Begehren wurde aber zur Auskunftserteilung an den KlR zurückgewiesen.

1836 erfolgte insofern eine Aenderung als das gesamte Klostervermögen unter die ausschließliche Verwaltung des Staates gestellt wurde [70]). Die definitive Regelung des Gegenstandes 1837 [71]) bestimmte für jedes Kloster einen Verwalter, gewählt vom GrR, verantwortlich dem KlR. Für Veräußerung von Liegenschaften hatte der KlR die Anordnung zu treffen, für den Verkauf selbst aber die Ratifikation des GrR einzuholen.

5. Militär. § 19 bestimmte, daß jeder Thurgauer und jeder im Kanton wohnende Bürger zu Militärdiensten angehalten werden könne.

Während aber in der Restaurationsverfassung der KlR selbständig über die bewaffnete Macht verfügte, fand 1831 eine Kompetenzeinteilung zwischen den beiden Räten statt und zwar so, daß das Militärwesen in administrativer Hinsicht unter dem KlR stand (§ 87), während die Aufbietung der bewaffneten Macht, sowohl zur Erfüllung der Bundespflichten, wie auch zur Verteidigung des Kantons gegen Angriffe von innen oder außen nur dem

[69]) Das Grundeigentum des Staates bestand lange Jahre nur aus der Korrektionsanstalt Tobel, der Domäne Tobel und einigen Staatsgebäuden. —

[70]) Dekret über die Administration des bisher von den Klöstern verwalteten Vermögens, 14. Juni 1836.

[71]) Dekret betr. die definitive Regelung der Administration des Klostervermögens, 9. Febr. 1837.

GrR zustand (§ 70). Die Pflicht des KlR, zur Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Kanton sich des Militärs zu bedienen, war noch an die Bestimmung gebunden, vorerst die Bewilligung des GrR zum Marschbefehl einzuholen (87). Er hatte überhaupt für alle Fälle, wo außerordentliche Truppenzusammenziehungen nötig waren, unverzüglich außerordentlicherweise den GrR einzuberufen. — Laut Gesetz vom 4. Oktober 1832 konnten Truppen nur gemäß Beschluß des GrR in Dienstaktivität gerufen werden (§ 15)[72]).

Die Organisation des Militärwesens war Sache des Gesetzgebers (§ 87). — Die Rechnungsablegung der Militärverwaltung hatte alljährlich an den KlR zu Handen des GrR zu erfolgen.

3. Der GrR als Justizbehörde.

Das Verhältnis des GrR zur Justiz wurde durch das Grundgesetz der Gewaltentrennung bestimmt.

Gemäß Verfassung war er nicht befugt, richterliche Funktionen auszuüben.

Oefters mußte im GrR auch dargelegt werden, daß er keine Rekursbehörde sei. So erklärte er 1832 z. B. hinsichtlich eines gerichtlich ausgetragenen Waschrechtsstreites, welcher Gegenstand Inhalt einer Petition an den GrR war, daß auf die Sache, da sie gerichtlicher Natur und der GrR aber keine Rekursbehörde sei, nicht eingetreten würde[73]).

Bei Staatsverbrechen trat der GrR als Ankläger, nicht aber als Richter auf[74]) (§ 98).

Die 1837er Verfassung dehnte das Anklagerecht des GrR insofern aus, als nach § 64 auch die Gerichtsbehörden in Anklagezustand versetzt werden konnten.

Durch § 64,2 wonach der GrR kraft seines Oberaufsichtsrechtes in allen Fällen einschreiten konnte, wo die obersten Behörden in ihren Amtsverrichtungen die Schranken der verfassungsmäßigen, gesetzlichen Kompetenz übertreten hatten, erhielt der GrR das Aufhebungs- oder Kassationsrecht gegenüber «außerkompetenzlich» er-

[72]) Eine strenge Interpretation der Verfassung machte es dem KlR unmöglich, Truppen aufzubieten. Vergl. Prot. des Verfassungsrates 1837.

[73]) 16. August 1832.

[74]) Seit 1836 besorgte die Anklage ein Staatsanwalt. Vergl. das Urteil gegen Großrat Bauer wegen vermeintlicher Wahlzeddelfälschung bei der Verhörrichterwahl am 9. April 1846.

lassenen Beschlüssen benannter Behörden [75]). Die Stellung nun, die der GrR zu diesem Recht einnahm, war unsicher. Soviel man aus den Verhandlungen des Verfassungsrates und aus spätern Sitzungen des GrR erkennen [76]) kann, wollte man dem GrR tatsächlich das Kassationsrecht nicht verleihen; trotzdem sind verschiedene Fälle bekannt, wo er es doch ausübte [77]), allerdings unter dem Widerspruch eines großen Teils des GrR, der dem GrR das Recht absprach, nur kraft seines Oberaufsichtsrechtes kassieren zu dürfen.

Als besonderes Recht des Souveräns, resp. seines Stellvertreters galt auch in der Regenerationsverfassung das Recht der Begnadigung (§ 64).

§ 64 verlangte, daß «dem Begnadigungsakt ein vom Verhörrichteramt ausgefertigter Aktenauszug» vorangehe, daß alle verfassungsmäßigen Instanzen durchlaufen worden seien, daß endlich ¾ der anwesenden Mitglieder des GrR der Begnadigung beistimmen. Infolge des letztgenannten Requisits fand selten eine Begnadigung statt.

Das ehemalige Recht des KlR, dann von sich aus begnadigen zu können, wenn die Begnadigung nicht zum Tode oder zu mehr als 20jähriger Kerkerstrafe verurteilte Verbrecher betraf, wurde dahin beschränkt, daß er nur dann Begnadigungsgesuche erledigen konnte, wenn auf nicht mehr als ein Jahr Arbeitshaus erkannt worden war; sonst war der GrR allein zuständig [78]).

Die Verfassung von 1837 schrieb durch § 63 dem GrR kurz das Recht der Begnadigung zu, verwies aber im weitern auf die gesetzliche Regelung [79]).

Das Gesetz von 1838 hob jedes Begnadigungsrecht des KlR auf: vom GrR konnte es nur dann ausgeübt werden, wenn auf Todes- oder mehr als vierjährige Zuchthausstrafe erkannt worden war. — Dieses Recht wurde nicht berührt von der neuen Institution der ge-

[75]) Vergl. Prot. des Verf.-rates 1837.

[76]) Vergl. Prot. des Verfassungsrates 1837, sowie der Hinweis auf Kellers (Zürich) Auslassung gegen das Kassationsrecht des GrR. Thurg.-Zeitung über die GrR-Verhandlungen No. 59, 1835.

[77]) 5. Februar 1834; Sommersitzung 1835.

[78]) Ein Gesuch der Gemeinde Muolen um Begnadigung eines ihrer Bürger, der zu einem Jahr Arbeitshaus verurteilt worden war, wurde zur Erledigung an den KlR gewiesen.

[79]) Gesetz über Begnadigung und gerichtl. Strafumwandlung vom 11. Okt. 1836 § 1. Im Verfassungsrat 1837 wurde bemerkt: «Das war gerade ein Hauptgebrechen der bisherigen Verfassung, daß sie, wie in andern Punkten so namentlich auch bei der Begnadigung Bestimmungen aufnahm, die der Gesetzgebung angehören».

richtlichen Strafumwandlung, die nur von jenem Gericht verfügt werden konnte, welches den betr. Straffall zuletzt beurteilt hatte [80]).

C. Auswärtige Angelegenheiten.

Die Bestimmungen der Bundesakte über die kantonalen Befugnisse im auswärtigen Verkehr blieben nach den vergeblichen Bemühungen um das Zustandekommen einer Bundesverfassungsrevision 1832 und 1833 auch für die Regenerationsperiode in Geltung.

Die Kantonsverfassung selbst traf nur in der Beziehung eine Aenderung, als sie durch § 19 alle Militärkapitulationen mit auswärtigen Staaten untersagte.

Dagegen wurde einiges verfassungsrechtlich festgelegt, was bis anhin nur in der Praxis Geltung hatte. § 69 betonte die Alleinzuständigkeit des GrR bei Abstimmungen über alle Bundesangelegenheiten und § 88 übertrug dem KlR die Pflicht zur Führung der Korrespondenz mit andern Kantonen und mit dem Auslande. Der KlR mußte die Ergebnisse dieser Verhandlungen von Zeit zu Zeit dem Präsidenten des GrR zu Handen dieser Behörde in einem Auszug bekannt geben [81]).

Weitere Aenderungen hatte die Regenerationsverfassung bei Bestimmungen über auswärtige Angelegenheiten nicht erfahren.

---

[80]) Gesetz über die Begnadigung 1838, §§ 9 und 11.

[81]) § 88 KV. § 26 des Gesetzes über die Ausscheidung der Attribute zwischen GrR und KlR: 15. Dezember 1831.

Schluß.

Die vorliegende Arbeit hat sich mit dem Ende des ersten halben Jahrhunderts kantonaler Selbständigkeit ihre Grenze gesetzt. Noch ist die demokratische Bewegung nicht zu Ende, sondern eigentlich erst in ihrem Anfang gezeichnet. Denn nie tritt uns in der politischen Geschichte eines Landes ein Zustand vollkommener Ruhe entgegen. Wie das Volksleben, so ist auch das Rechtsleben in fortwährender Wandlung begriffen.

So bedeutete denn auch das Jahr 1849, das dem Kanton eine neue Verfassung brachte, nicht den Abschluß der kantonalen Rechtsentwicklung. Im Gegenteil, es war der Anfang einer neuen Periode. Die Verfassung sollte den größten Einfluß auf die Weitergestaltung des kantonalen Staatsrechts haben, weil sie dem Volke ein direktes Mitspracherecht bei der Gesetzgebung gab. Bis anhin hatten sich die politischen Rechte des Volkes auf die Wahlen zur Bildung einzelner öffentlicher Gewalten und auf die Abstimmung über die Verfassung und die Verfassungsänderung beschränkt; nun sollte es auch Anteil an der Gesetzgebung haben. Daß sich von diesem Momente an die politische Stellung des GrR dem Volke gegenüber änderte, ist ohne weiteres klar.

Die nähere Veranlassung zur Umgestaltung der Verfassung von 1849 lag zweifelsohne auf kantonalpolitischem Gebiete. Bekannt ist das Institut der Justizkommission [1]). In der Natur der Sache lag es, daß durch den übermächtigen Einfluß der Kommission auf Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz das gesunde Gleichgewicht der Gewalten gestört wurde. An Stelle der nominellen Regierung war in dem Triumvirat eine faktische getreten, die auch die gesetzgebende Behörde entscheidend beeinflußte. Diese Gewaltansammlung in den Händen weniger und die damit verbundene Scheinexistenz des GrR gegen Ende der 40er Jahre widersprach aber dem ersten und vornehmsten Grundsatz der Verfassung von 1837: daß nämlich im Volk die souveräne Gewalt beschlossen liege und teilweise durch einen Stellvertreter ausgeübt werden müsse. Es begann die organische Verbindung zwischen Vertreter (GrR) und Vertretenem (Volk) zu fehlen. Aeußerlich trat diese Erscheinung dadurch zu Tage, daß

[1]) Vergl. das in Kap. 2 III. Abschnitt Gesagte (am Schluß).

die in der Verfassung vorgeschriebenen Gesetzesarbeiten (§ 204) nicht zu Stande kamen [2]).

Tiefer begründet aber war die Verfassungsrevision nach der juristischen Seite hin. Man hatte schließlich doch herausgefühlt — ohne jedoch die Tatsache wissenschaftlich erhärten zu können [3]), — daß es ein logischer Widerspruch sei, dem Volke Rechte einzuräumen, ihm aber deren Ausübung verfassungsrechtlich zu verbieten, und einem andern Rechtssubjekte als dem Vertreter des Volkes zuzusprechen, ohne daß jedoch der Vertreter an den Willen des Vertretenen gebunden sein sollte. Bei diesem innern Widerspruche war es unmöglich, daß die sog. repräsentative Staatsform auf die Dauer befriedigte. Die Verhältnisse drängten denn auch auf eine praktische Anerkennung der Herrschaft des Volkes hin. 1849 fand das Veto — ein Einspracherecht des Volkes gegen Erlasse der gesetzgebenden Gewalt, — das Abberufungsrecht des Volkes gegenüber Geistlichen und Lehrern [4]) und endlich das Institut des Schwurgerichts Eingang in die Verfassung. Uns interessiert vor allem das Vetorecht. Mit ihm glaubte man den richtigen Mittelweg eingeschlagen zu haben; denn die in Antrag gebrachte Doppelberatung der Gesetze [5]) hatte für die Demokraten zu konservativen Charakter, während man hinwiederum das Referendum [6]) als ein zu großes Zugeständnis an die Eigenherrlichkeit des Volkes ansah.

Der Charakter des Vetorechtes scheint hingegen nicht richtig erfaßt worden zu sein. Frei konnte das Begehren um Abhaltung einer Kreisversammlung als Vetogemeinde gestellt werden. War aber das Begehren vom vierten Teil der stimmberechtigten Einwohner eines Kreises unterzeichnet worden, dann hatte die Einladung zu den Vetogemeinden laut § 3 des Ausführungsgesetzes vom 19. Februar 1850 unter Bußandrohung zu erfolgen [7]), m. a. W.,

[2]) Vergl. einige Artikel in der Thurg.-Zeitung; z. B. No. 304, 1848; No. 292, 1848, No. 52, 1849.

[3]) Auch im Verfassungsrat sprach man immer nur allgemein von der Souveränität des Volkes und vom Stellvertretungscharakter des GrR, ohne die rechtlichen Zusammenhänge beider Begriffe tiefer zu erfassen.

[4]) Gesetz betr. Abberufung der Geistlichen und Lehrer durch die Wahlgemeinden, vom 12. Juni 1850.

[5]) Thurg.-Zeitung No. 124, 1849. — Ferner Prot. des Verfassungsrates zu § 3 KV.

[6]) Prot. des Verfassungsrates.

[7]) § 3 lautete: «Die Einladung zu den Vetogemeinden wird mit Bußandrohung erlassen» Uebrigens stand dieser § im Widerspruch mit der Verfassung, denn § 423 sagt nicht, daß jeder Berechtigte für Annahme oder Verwerfung der Gesetze sich erklären müsse, sondern könne. Wir treffen denn auch die interessante Tatsache, daß das Veto zuerst gegen dieses Ausführungsgesetz selbst, allerdings mit negativem Erfolg, ergriffen wurde.

es wurde das Recht des Bürgers in eine Pflicht umgewandelt. Der Erfolg dieser einschränkenden Bestimmung war dann schließlich der, daß das Volk innerlich dem Zwang widerstrebte und sich kaum mehr als früher um die Gesetzgebung kümmerte.

Sehen wir, daß sich die Kompetenzen des GrR mit Ausnahme des ausdrücklich ihm zuerkannten Rechtes der authentischen Interpretation der Gesetze (§ 391) im wesentlichen nicht veränderten, so können wir für die Periode, die auf die Verfassung von 1849 folgte, die Beobachtung machen, daß rechtlich eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Volkes stattfand, tatsächlich dagegen das ehemalige Verhältnis zwischen GrR und Volk keine Veränderung erlitt.

Trotzdem muß betont werden, daß die Verfassung von 1849 den Beginn jener Periode bedeutet, in der das Volk als Ganzes sich am Rechtsleben des Staates zu beteiligen begann.

Wir haben im Verlaufe der Behandlung der Befugnisse des GrR zugleich auch die langsame, organische Entwicklung des Staates verfolgen können. Was uns dabei auffiel, das war die allmählige Einordnung des Volkes in den Organismus des Staates als ein mitwirkendes Organ. Schritt für Schritt vollzog sie sich; unaufhaltsam setzte sich der Demokratisierungsgedanke, wie er ja schließlich von jeher den schweizerischen Staaten eigen war, durch: an Stelle der politischen Rechtsungleichheit der Bürger im restaurierten Staatswesen setzte die Revolution von 1830 die politische Gleichberechtigung; die im Regenerationsstaat eintretende Entfremdung zwischen Vertreter und Vertretenem suchte die neue Verfassung von 1849 dadurch zu beseitigen, daß sie durch Anerkennung gewisser Volksrechte das zwischen beiden fehlende Bindeglied schuf. Jede Spannung, die sich im Verlaufe einer Periode zwischen Volk und Vertreter zeigte, führte schließlich bei ihrer Beilegung zu einer engern und innigern Verknüpfung der Wähler und Repräsentanten.

So hoben sich denn am Ausgange der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts schon klar die Umrisse eines neuen Staates, des Volksstaates, der reinen Demokratie, heraus. Denn im Veto lag bereits der Keim des Referendums und es war nur noch die kurze Spanne Zeit von 1849—1869 notwendig, um ihn lebenskräftig sprossen zu sehen.

1869, bei der letzten Totalrevision der thurgauischen Verfassung, wurde das Veto abgeschafft und das Initiativrecht (Vorschlagsrecht) des Volkes und das obligatorische Referendum eingeführt.

Nun war tatsächlich der Kanton nach dem Grundsatz der reinen Demokratie umgebildet.

Noch blieben im wesentlichen die verfassungsmäßigen Befugnisse des GrR die gleichen wie vor 1849; denn auch die reine Demokratie kann das Repräsentativsystem nie ganz entbehren. Ueber dem GrR stand nun aber noch eine andere Gewalt, die fördernd oder hemmend den Gang der Gesetzgebung teilen konnte: Das Volk. Eigentümlich äußerte sich über den Charakter dieser Gewalt das Gutachten der Verfassungskommission über den Entwurf der neuen Verfassung von 1869, indem es betonte, daß im Grunde genommen die Verfassung dem Volke keine neuen Rechte geben könne, die es nicht schon kraft seiner Souveränität besitze. Sie könne nur eine neue Form aufstellen, in welcher der Volkswille auf dem Gebiete der Gesetzgebung sich Geltung verschaffen könne. — Tatsächlich änderte sich aber nicht nur die Form, in der die Souveränität des Volkes ihren Ausdruck fand, sondern auch der Inhalt der Volksrechte. Man begnügte sich eben nicht mehr nur mit der theoretischen Anerkennung des Grundsatzes, sondern man verlangte auch dessen praktische Durchführung, soweit es sich mit dem Wohl des Staates vereinigen ließ.

EINTEILUNG.

Seite

I. Abschnitt

GESCHICHTLICHER UEBERBLICK BIS 1803 5

II. Abschnitt

DIE KOMPETENZEN DES GROSSEN RATES NACH DEN VERFASSUNGEN VON 1803 UND 1814 11

1. Kapitel: Die Organisation des Großen Rates 11

a) Die Wahl des GrR nach der Verfassung von 1803 13
b) Die Wahl des GrR nach der Verfassung von 1814 15
c) Sitzungen 17

2. Kapitel: Die Kompetenzen des Großen Rates 19

A. Gesetzgebung 20

a) Ausscheidung der Befugnisse des GrR und des KlR in der Gesetzgebung 20
b) Art und Weise der Ausübung des Gesetzgebungsrechtes durch den GrR 25

B. Verwaltung 34

a) Der GrR als Organisationsbehörde 34

I. Die Zeit von 1803—1814 34
II. Die Zeit von 1814—1830 37

b) Der GrR als Aufsichtsbehörde 37

a) Rechnungsprüfung 39
b) Budget 41
c) Staatsgüter 42
d) Besoldung 43

C. Auswärtige Angelegenheiten 45

III. Abschnitt

DIE VERFASSUNGEN VON 1831 UND 1837 49

1. Kapitel: Die äußern Schicksale der Verfassung von 1831 49

2. Kapitel: Die allgemeinen Grundsätze der Verfassung von 1831. — Ihr Einfluß auf die Zusammensetzung des GrR 55

3. Kapitel: Die Organisation des GrR 63

a) Wahl 64
b) Sitzungen 67
c) Verantwortlichkeit und Immunität der Großräte 69
d) Unvereinbarkeitsbestimmungen 70

4. Kapitel: Die Befugnisse des GrR 71

A. Gesetzgebung 71

a) Steuergesetzgebung 77
b) Münzhoheit 77
c) Revision der Verfassung 78

B. Verwaltung 80

1. Der GrR als Organisationsbehörde 80
2. Der GrR als Aufsichtsbehörde 83

1. Budget 87
2. Besoldung 89
3. Anleihen 89
4. Staatsgüter 90
5. Militär 90

3. Der GrR als Justizbehörde 91

C. Auswärtige Angelegenheiten 93

SCHLUSS 94